

Kan finanspolitikken brukes enda mer aktivt?

Anders Myklebust



Mastergradsoppgave i Samfunnsøkonomi ved Økonomisk Institutt

UNIVERSITETET I OSLO

Februar 2009

Forord

Denne oppgaven er skrevet i forbindelse med avslutningen av en toårig mastergrad i samfunnsøkonomi ved Økonomisk Institutt, Universitet i Oslo. Temaet for oppgaven var valgt ut fra egen nysgjerrighet og interesse, men det har vist seg å bli meget dagsaktuelt underveis noe som har gjort det hele ekstra spennende og inspirerende å arbeide med.

Arbeidet med oppgaven har vært en meget lærerik prosess, men til tider også krevende og utfordrende. Jeg vil først og fremst takke min veileder Ragnar Nymoen for gode tilbakemeldinger og råd underveis med oppgaven. Videre fortjener Espen Nord Eidene og min far Magnar Myklebust en stor takk for konstruktive innspill og tilbakemeldinger under hele prosessen, samt kyndig korrekturlesing og språkvask.

Jeg står selv ansvarlig for eventuelle feil og mangler i oppgaven.

Oslo, februar 2009

Anders Myklebust

Innhold

1. INNLEDNING	1
2. DEN AKADEMISKE DEBATTEN OM PENGEPOLITIKK VERSUS FINANSPOLITIKK	4
2.1 NOEN SENTRALE UTVIKLINGSTREKK INNEN FAGFELTET MAKROØKONOMI.....	4
2.2 HVORFOR MISTET DEN DISKRESJONÆRE FINANSPOLITIKKEN SITT FOTFESTE?	9
2.2.1 <i>Et eksempel på inflasjonsskjevhet under diskresjonær pengepolitikk</i>	<i>13</i>
3. PENGEPOLITIKK VERSUS FINANSPOLITIKK I DAGENS ØKONOMISKE SITUASJON	16
3.1 NORSK PENGEPOLITIKK.....	17
3.1.1 <i>Hvordan virker renteendringer inn på økonomien under et pengepolitisk regime som styrer etter et inflasjonsmål?.....</i>	<i>18</i>
3.2 FINANSPOLITIKKEN	20
3.2.1 <i>Handlingsregelen.....</i>	<i>22</i>
3.3 NOEN NYE MOMENTER SOM HAR FREMKOMMET UNDER DEBATTEN OM ”DEN NORSKE REDNINGSPAKKEN” HØSTEN 2008.....	26
4. ET FORSLAG OM REVITALISERT FINANSPOLITIKK.....	30
5. VIRKNINGSBEREGNINGER I MODAG.....	36
5.1 MODAG MODELLEN	36
5.2 TEORETISK TILNÆRMING TIL ENDRINGER I FINANSPOLITIKKEN.....	36
5.2.1 <i>Endringer i merverdiavgiften.....</i>	<i>39</i>
5.2.2 <i>Endringer i arbeidsgiveravgiften</i>	<i>39</i>
5.2.3 <i>Andre avgifter</i>	<i>40</i>
5.3 RESULTATER AV VIRKNINGSBEREGNINGENE I MODAG	40
5.3.1 <i>Kommentarer til resultatene over i lys av dagens økonomiske krise</i>	<i>49</i>
6. KONKLUSJON	51
REFERANSER	53
APPENDIX.....	57

1. Innledning

I denne oppgaven drøfter jeg både prinsipielle og praktiske problemstillinger om finanspolitikkenes rolle i det ”økonomisk-politiske” styringsopplegget i Norge.

Norge innførte inflasjonsstyring i 2001¹ hvor hovedoppgaven til Norges Bank ble å styre etter en lav og stabil inflasjon. Samtidig med dette innførte Stortinget også handlingsregelen i finanspolitikken. Nå er det gått mer enn syv år siden den gang. Om vi ser tilbake og evaluerer resultatene finner vi at sentralbanken, i hvert fall etter de fleste sine meninger, har oppnådd en lav inflasjon (Figur 4 i appendikset). Volatiliteten i inflasjonen er også mindre enn tidligere, selv om det fortsatt er svingninger over og under inflasjonsmålet. Ser vi på stabiliteten til foliorenten, som har vært hovedvirkemiddelet til Norges Bank i denne perioden (Figur 5 i appendikset) er volatiliteten i denne vesentlig større enn hva som er tilfellet for inflasjonen.

En av problemstillingene jeg tar for meg i denne oppgaven er hvordan finanspolitikken i dag står i forhold til teorier om ”rules versus discretion”. Har den økonomiske tilrådommen, og kanskje også praksisen, gått for langt i retning av regelstyring og til en undervurdering av effekten av diskresjonær politikk i enkelte situasjoner?

Handlingsregelen er et bidrag i form av mer regelstyring, men det gis også rom for å bruke skjønn i utøvelsen av denne hvis det trengs. Er dette godt nok eller bør vi ta grep som åpner for en enda mer aktiv finanspolitikk? Et annet perspektiv som jeg ønsker å løfte frem dreier seg om graden av fleksibilitet, eller mangel av det, i finanspolitikken. Enkelte ganger får man inntrykk av at det er vanskelig å drive aktivitetsregulering med finanspolitikken på grunn av uomgjengelige beslutnings- og implementeringslag.

Jeg vil argumentere for at dette synet er mest relevant for enkelte viktige finanspolitiske virkemidler, som sysselsettingstiltak i offentlig sektor og visse skattepolitiske endringer. I en bredere fortolkning finnes det finanspolitiske virkemidler som både kan

¹ Stortinget (2008): ”Innstilling fra finanskomiteen om retningslinjer for den økonomiske politikken”

implementeres relativt raskt, og som burde kunne reverseres. Spørsmålet er da om disse virkemidlene har særlig styrke eller effekt på realøkonomien. Dette spørsmålet belyses empirisk i kapittel 5 i oppgaven. Jeg vil også vise at problemene rundt implementering og reversering av finanspolitikken kan ha en institusjonell side. I den forbindelse diskuterer jeg en artikkel av Wyplosz (2005) som ser på muligheten for å opprette uavhengige finanspolitiske komiteer. En artikkel som jeg vil trekke veksler på i det følgende. Mitt bidrag vil bli å undersøke andre deler av finanspolitikken, enn det han gjør, samt at jeg benytter tall som gjelder norsk økonomi.

I denne oppgaven vil jeg også gå gjennom noen av argumentene som representerer begrunnelsen for den forholdsvis ”passive” rollen finanspolitikken spiller i dagens system for aktivitetsregulering i flere land. Debatten om finanspolitikken er kanskje blitt snevret for mye inn når det gjelder spørsmålet om hvilke virkemidler som kan komme i betraktning. Er dette med på å hindre utøvelsen av en enda mer aktiv finanspolitikk?

Kan vi bruke enkelte skatter og avgifter til å indirekte påvirke privat disponibel inntekt og dermed konsum, samt påvirke investeringer nok til at det vil kunne gi en ønskelig konjunkturstabiliserende virkning på BNP? Jeg vil se nærmere på spesielt arbeidsgiveravgiften og merverdiavgiften som alternativer til offentlige kjøp av varer og tjenester samt direkte skattelettelser.

Ett av de tungtveiende argumentene mot å bruke finanspolitikken er at denne er lite fleksibel fordi endringer må gjøres via statsbudsjettet eller revidert budsjett. Dersom indikatorer viser at det kommer endringer i den økonomiske situasjonen som en raskt ønsker å motvirke, er det ikke alltid så lett å kunne vende seg til finanspolitikken og be politikerne endre skattenivået eller gjøre betydelige endringer på offentlig konsum. En slik prosess krever en forholdsvis lang politisk runde og historien viser at dette i flere tilfeller har ført til at finanspolitikken har fungert medsyklisk og ikke motsyklisk, som opprinnelig tiltenk. Årsaken skyldes blant annet tidsetterslep mellom behov og implementering. Det kan også ha skjedd endringer i det opprinnelige vedtaket etter at andre grupper på Stortinget har fått sagt sitt.

Dette er et problem jeg vil belyse nærmere i oppgaven min og forsøke å komme med et forslag til en løsning på. Selv om Norge regnes for å være et land som benytter seg av en aktiv finanspolitikk, vil jeg undersøke om det er muligheter for enda mer utstrakt bruk. Dette vil jeg gjøre ved å se nærmere på de institusjonelle ordningene rundt finanspolitikken og, minst like viktig, hvilke deler av finanspolitikken en kan bruke til konjunkturstabilisering. Spørsmålet blir hvordan finanspolitikken kan innrettes og innenfor hvilke endrede institusjonelle rammer den bør utføres.

Oppgaven er bygd opp med kapittel 2 som tar for seg enkelte viktige linjer i den akademiske debatten om finans- og pengepolitikken fra Keynes og frem til i dag. Kapittel 3 går nærmere inn på norske forhold i denne debatten. Her blir det en generell diskusjon, men jeg kommer også til å trekke frem og vektlegge dagens økonomiske situasjon. Denne oppgaven har vist seg underveis å bli mer dagsaktuell enn hva jeg kunne forutse og jeg har vært nødt til å sette en begrensning på tidsrommet for aktuelle hendelser til utgangen av 2008. Det ble dessverre ikke tid nok til å diskutere den tiltakspakken som ble presentert 26. januar 2009. Kapittel 4 tar for seg forslag til institusjonelle endringer i finanspolitikken. Dette kapittelet bygger i hovedsak på to artikler, Frisch (1951) og Wyplosz (2005). Kapittel 5 er den empiriske delen av oppgaven, her skal jeg se nærmere på resultater fra en virkningsberegning gjort i MODAG modellen til Statistisk Sentralbyrå. Kapittel 6 inneholder konklusjoner og oppsummering.

2. Den akademiske debatten om pengepolitikk versus finanspolitikk

2.1 Noen sentrale utviklingstrekk innen fagfeltet makroøkonomi

John Maynard Keynes (1883 til 1946) er en av Storbritannias fremste økonomer gjennom tidene og hans arbeid har hatt en meget stor innvirkning på moderne økonomi. Han hadde også stor innflytelse på politisk teori. Keynes var internasjonal anerkjent som en av de fremste økonomene i forkant av ”The Great Depression” og hans råd og innspill ble tillagt stor betydning da en skulle komme med tiltak for å motvirke den globale depresjonen og krisen som hadde oppstått. Keynes lanserte boken sin *”The General Theory of Employment, Interest and Money”* (Keynes 1936), som ble en umiddelbar suksess. Den la grunnlaget for det vi i dag kjenner som makroøkonomi. Populære oppfatninger om hva boken handler om er som regel basert på de politiske implikasjonene av analysene hans. Den globale økonomien stod midt oppe i en depresjon og høy arbeidsledighet var regelen fremfor unntaket i de fleste land. Mange tolket Keynes tanker som en anbefaling om økte offentlige utgifter kombinert med lavere skatter som løsningen på situasjonen. Keynes var skeptisk til hvilken effekt ekspansiv pengepolitikk hadde på realøkonomien og mente fokuset måtte ligge på finanspolitikken. Fluktuasjoner i private investeringer kunne motvirkes ved variasjoner i offentlige utgifter i motsatt retning. Alternativt kunne man stimulere den private konsumetterspørselen gjennom reduserte skatter. Temaene innen makroøkonomi var forsket på og diskutert i lang tid før Keynes, men det er først i nyere tid de har blitt samlet under samme paraply og fått en mer sammenfattet forskning. Keynes’ tanker var også en viktig inspirasjonskilde for noen av de vi i dag anser som de fremste økonomene etter Keynes. Her kan nevnes navn som Robert Solow og James Tobin.

Tankene og teoriene til Keynes kjenner vi i dag best som IS-LM modellen som tilskrives John Hicks (1937) og Franco Modigliani (1944). IS-LM modellen inneholder en IS, ”Investment and Savings”, kurve som beskriver likevekt i vare- og tjenestemarkedet

mens LM, "Liquidity preference and Money supply equilibrium", kurven på sin side beskriver likevekt i tilbudet av og etterspørselen etter penger.

Et avgjørende punkt i Keynes' teori om aktiv bruk av finanspolitikk er det vi nå kjenner som multiplikatoreffekter. Kort sagt mente han at om vi fikk en initial økning på etterspørselsiden, gjennom økte offentlige utgifter, reduksjon i skatter eller lavere rente som igjen gir økte investeringer, så vil det gå sin gang gjennom ulike kanaler i økonomien og til slutt ende opp med en samlet effekt større enn den initiale, på grunn av multiplikatoreffekter. Størrelsen vil til slutt avhenge blant annet av de private aktørenes marginale konsumtilbøyelighet, samt graden av økte investeringer som en respons til lavere rente eller høyere aktivitetsnivå i økonomien.

Samuelson (1988) har gått så langt som å uttrykke at "*The Keynesian revolution was the most significant event in 20th-century economic science*"

Ragnar Frisch delte flere av Keynes sine synspunkter, spesielt hans tanker om aktiv bruk av finanspolitikken. Midt opp i den internasjonale krisen som pågikk tidlig på 30-tallet skrev han i all hast et notat som han kalte "*Statens plikt til sirkulasjonsregulering*" (1951).

Formålet hans var å tydeliggjøre statens plikt til å gripe inn og hjelpe til i ekstraordinære situasjoner, som den globale krisen en opplevde på 30-tallet, men også ta ansvaret for å drive en fornuftig motkonjunkturspolitikk i normale tider. Krisen på den tiden var, akkurat som dagens, sterkt preget av en likviditetstørke i økonomien. Det var tilnærmet full stopp i sirkulasjonen av pengemengden og dette var statens ansvar å få i gang igjen i følge Frisch.

Selv om en økonomi befinner seg i nedgangstider vil staten alltid ha visse forpliktelser og utgifter knyttet til disse. Poenget er at disse ikke må finansieres ved å ta kjøpekraft fra borgerne, verken enkelt personer eller bedrifter. Staten må skape de sirkulasjonsmidlene den trenger for å betale for seg. Med andre ord må den trykke penger og sette disse ut i omløp. Ved at staten bruker de nytrykte pengene til å dekke sine løpende utgifter vil den kunne løse to problemer samtidig. Den får gjort opp for seg, samtidig som den

tilfredsstiller samfunnets behov for midler til å flytte de reelle godene slik at produktivetskraften kan bli utnyttet. Det vil være med på å løsne opp i likviditetskrisen og starte opp produksjonen og konsumet i økonomien. Konsekvensen av dette er at aktivitetsnivået i økonomien tar seg opp og svekkelsen i BNP dempes. For den praktiske gjennomføringen av et slikt tiltak vil det eksistere flere måter. Noen vil naturlig i dag foreslå å gi dette ansvaret til Norges Bank, men Ragnar Frisch mente at det på den tiden manglet nok kunnskap hos Norges Bank når det gjaldt forståelsen av sammenhengen i økonomien om produksjonen på den ene siden og penge- og kredittlivet på den andre siden. Dermed ble Frisch sin løsning å legge dette ansvaret til regjeringen og departementene.

Hvordan skal en gå frem for å sikre at den nye kjøpekraften som dannes, blir satt inn på det mest strategiske punktet, nemlig i forbruket? Frisch foreslo det han kalte en konjunkturskatt. Dette vil ha den fordel at den kan virke begge veier, som er avgjørende for et effektivt virkemiddel. Det trengs en løsning som kan brukes like enkelt og effektivt enten økonomien er i en nedgang eller om vi befinner oss på motsatt side og ser tegn til overoppheting og inflasjonsfare i økonomien. Denne skattesatsen burde så bestemmes av en komité hvor medlemmene er uavhengige av politiske partier, næringslivet og andre interesseorganisasjoner. Han er her tidlig ute med å foreslå å sette ut deler av ansvaret for finanspolitikken til andre enn de folkevalgte.

Frisch viser på et tidspunkt klart at han deler samme syn som Keynes da han sier *"I en viss forstand er det sirkulasjonsbehovet innenfor forbruket som er samfunnsmessig sett blir det viktigste... Hvis der først er avsetning av produktene, kommer produksjonen i gang av sig selv uten kunstige foranstaltninger. Og hvis det ikke er avsetning, vil det aldri være mulig å få produksjonen i gang, likegyldig hvilke kunstige foranstaltninger man forsøker å bruke for å få liv i den."*²

De neste tiårene i amerikansk og internasjonal økonomi skulle vise seg å bli preget av Keynesiansk tankegang. Det var ikke før slutten av 60-tallet at vi kunne se tegn på at ting

² Frisch, R. (1951): "Statens plikt til sirkulasjonsregulering", side 11

ikke var helt som de skulle være. Det begynte å skje endringer i økonomien som ikke lot seg forklare med den teorien en til da hadde støttet seg til. Flere begynte å tvile på Keynes og det vokste frem en ny gruppe innen makroøkonomien, de vi i dag kjenner som nyklassiske økonomer. Noen av de første til å fremme et annet syn var Milton Friedman og hans støttespillere som promoterte monetarisme³. Friedman var også en tilhenger av permanentinntektshypotesen (Friedman 1957). Denne teorien kan en se på som et direkte angrep på Keynes sin konsumfunksjon, som legger grunnlaget for en finanspolitisk multiplikator som var sentral i hele hans teori og forslag til politiske vedtak. Friedman mente at den marginale konsumtilbøyeligheten ved forbigående inntektsøkning er liten, noe som fører til at finanspolitikken til Keynes vil ha en vesentlig mindre påvirkning på likevektsinntekten.

Et viktig poeng for Friedman var at politikerne ikke kunne påvirke konjunktursituasjonen og i beste fall kan de bare håpe på å følge enkle regler som forhåpentligvis ikke forverrer situasjonen. Videre har han også angrepet den negative sammenhengen mellom inflasjon og arbeidsledighet som Phillips-kurven illustrerer. Dette kunne ikke holde i det lange løp når klassiske prinsipper innen økonomi skulle gjelde samt at penger er nøytrale. Grunnen til at en kan finne slike sammenhenger i datamaterialer er at inflasjonen ofte kommer uventet på aktørene, og en slik uventet økning i inflasjonen, kan på kort sikt skape lavere ledighet. Herfra kom også begrepet "money illusion". Til slutt for Friedman's del må vi nevne at han i denne sammenheng brakte begrepet forventninger inn i økonomisk teori. Grunnlaget for den neste revolusjon i makroøkonomien var dermed lagt.

Den neste store økonomen som kom til å dominere fagfeltet var Robert Lucas og hans ideer om rasjonelle forventninger. Lucas' kanskje mest kjente arbeid fra denne tiden er "*Econometric Policy Evaluation: A Critique*", (Lucas 1976). Her tok han opp tråden til Milton Friedman og argumenterte for at Keynes sine modeller var dømt til å feile siden de ikke tok hensyn til aktørenes rasjonelle forventninger. Det går ikke mange årene før vi igjen ser en endring i tankegangen. Kydland og Prescott (1982) sammen med Long og

³ Tilhengere av monetarisme har i motsetning til Keynes tilhørere ikke tro på at pengepolitikken på lang sikt kan spille noe rolle for å påvirke realøkonomisk variabler. Monetaristisk politikk forutsetter blant annet fullkommen konkurranse, ingen statlig innblanding og en tydelig definert pengemengde som det er mulig å styre. For mer informasjon anbefales Friedman (1968)

Plosser (1983) leder an den tredje generasjonen med nyklassiske økonomer. Først på dagsordenen nå er Real Business Cycle teori (RBC) modeller som er renset for pengepolitikk og begrunnes ut fra en tanke om at konjunktursvingninger kan forklares ut fra tilfeldige sjokk i teknologien. ”Effekten av disse sjokkene har sitt utspring i den intertemporale substitusjonen mellom konsum og fritid”, se Mankiw (2006) side 34

Når en ser tilbake på de tre epokene med utvikling innen nyklassisk teori så er hovedresultatet at fagfeltet makroøkonomi har blitt vesentlig styrket i form av teoretiske og empiriske modeller. Det har også fått en sterkere tilknytning til grunnleggende mikroøkonomiske prinsipper. Et fellestrekk for mange økonomer på 80-tallet var at de ønsket å undergrave Keynes’ teorier. Et godt eksempel på dette er en kommentar av Lucas i en artikkel fra 1980 som heter *”The Death of Keynesian Economics”*: *”One cannot find good, under-forty economists who identify themselves or their work as ”Keynesian”. Indeed, people even take offense if referred to as ”Keynesian”. At research seminars, people don’t take Keynesian theorizing seriously anymore; the audience starts to whisper and giggle to one another.”* (Se Mankiw 2006, side 34)

Parallelt med at fagfeltet domineres av nyklassisk tankegang er det også en utvikling på gang innenfor de kretser som fortsatt vil videreutvikle Keynes’ ideer. Tidlig på 70-tallet finner vi første generasjon med nykeynesianske økonomer som Barro og Grossman m.fl. De arbeidet blant annet med ”general disequilibrium”, en retning som viste seg å føre inn i en blindgate, men som likevel var viktig for å inspirere andre til videre forskning innen Keynes verdenen. Senere på 70-tallet jobbes det med å inkorporere tanken om rasjonelle forventninger, en lærdom fra nyklassikerne, men uten forutsetningen om markedsklarering inn i nykeynesianske modeller. Over på 80-tallet kommer den tredje generasjonen med nykeynesianske forskere. De var opptatte av å forsøke å forklare hvorfor Keynes modeller forutsetter at lønninger og priser ikke klarer i et marked. Hva er årsaken til dette? Flere løsninger ble undersøkt, blant annet ”menu cost”, ”efficiency wages” og ikke minst ”sticky prices”.⁴

⁴ ”Menu cost” er et begrep knyttet til de kostnader en bedrift har når den må oppdatere prisene sine. Ofte er dette kostnader til brosjyrer, prislister o.l. ”Efficiency wages” er en hypotese om at enkelte firmaer betaler sine ansatte mer enn hva standard

Utover på 90-tallet skjedde det så en klar endring. Selv om det til da hadde vært to ulike retninger innen makroøkonomi med hvert sitt fokus for forskningen, hadde de hatt til felles det at de begge hadde holdt et fokus på å forklare kortsiktige fluktuasjoner i økonomien. Men dette ble da lagt til side for et ønske om å se nærmere på temaet økonomisk vekst.

2.2 Hvorfor mistet den diskresjonære finanspolitikken sitt fotfeste?

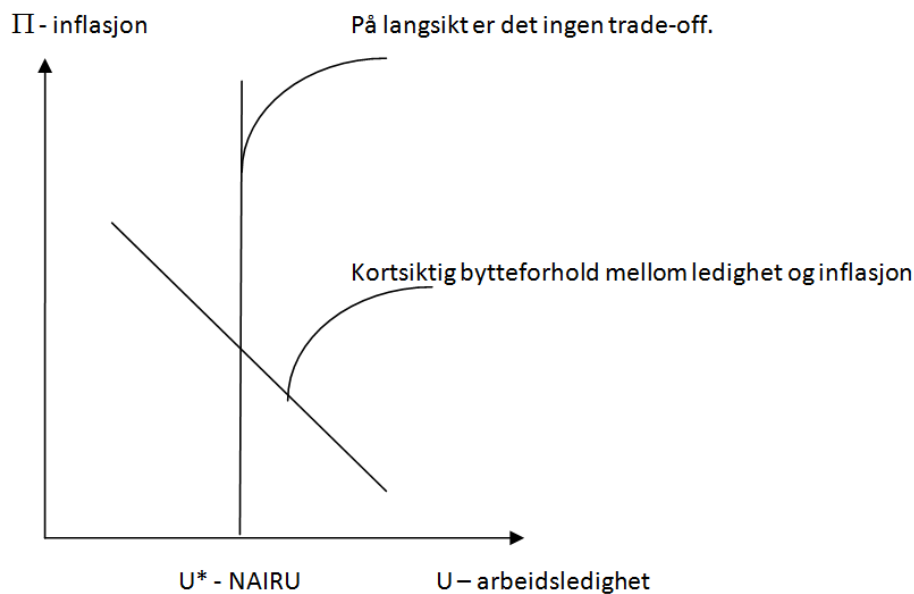
Phillips-kurven i sin opprinnelige utgave viste oss at det gjennom historien i mange land eksisterte en invers sammenheng mellom nivået på arbeidsledigheten og veksten i lønningene. Dermed også en link til nivået på inflasjonen i det aktuelle landet. Om økonomien var preget av lav ledighet og høy aktivitet vil en også kunne finne at den samme økonomien hadde en høy inflasjon. A.W.H. Phillips skrev i 1958 en artikkel han kalte "*The Relationship between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom 1861-1957*" hvor han fremstilte en graf som viste en klar negativ sammenheng mellom arbeidsledigheten og lønnsveksten i økonomien. Liknende sammenhenger ble funnet igjen i andre land og en tok det derfor som gitt at dette faktisk kunne sies og holde. Når inflasjonen var høy, var ledigheten lav, og motsatt. En implikasjon av denne teorien var at myndigheter som opererte innenfor et Keynesianske rammeverk, da antok at de kunne påvirke og kontrollere de to størrelsene. De kunne utnytte det negative bytteforholdet mellom de to til å tilpasse seg til svingninger i økonomien. Hvis de trengte å føre en ekspansiv penge- eller finanspolitikk for å få ned ledigheten og øke aktivitetsnivået, visste de også at det hadde sin pris i form av en høyere inflasjon.

Denne teorien møtte liten motstand da den ble lansert, det var heller ikke mange som prøvde å bestride den det neste tiåret, men i løpet av 70-tallet skulle det vise seg at den

økonomisk teori om tilbud og etterspørsel tilsier at de skal gjøre. Dette kan være motivert ut fra et ønske om å forsøke å øke effektiviteten til arbeiderne. "Sticky prices" er et uttrykk hentet fra ny-keynesiansk teori og den sier at for enkelte variabler kan det ta lengre tid å endre disse. Eksempel som ofte nevnes er nominell lønn. Her vil for eksempel fagforeninger kunne være et hinder som gjør at det tar lengre tid å endre nivået på nominell lønn enn ellers.

ikke lenger kunne forklare situasjonen som flere land opplevde. Kanskje først og fremst i USA. Stagflasjon, en situasjon hvor et land har både høy inflasjon og høy ledighet, var da blitt en virkelighet flere steder. Phillips-kurven brøt sammen og blant annet Milton Friedman argumenterte for at en da måtte gå over til en politikk som innebar så lite offentlige inngrepen som mulig. Milton var en forkjemper for et fritt marked. Fallet til Phillips-kurven banet vei for rasjonelle forventninger og NAIRU⁵. Denne teorien oppstod som et forsøk på å forklare stagflasjonen på 70-tallet. Et konsept i den forbindelse er "the natural rate of unemployment" som skiller mellom kort sikt hvor vi kan se en relasjon tilsvarende den tradisjonelle Phillips-kurven

Figur 1: Phillips-kurven og NAIRU



og lang sikt hvor det er NAIRU som må holde. I en økonomi vil det på lang sikt kun være ett nivå på ledigheten som er i samsvar med en stabil inflasjonsrate. Kurven vil i en grafisk fremstilling, med ledighetsnivå på x-aksen og inflasjonen på y-aksen, være vertikal. Det eksisterer derfor *ikke* en "trade-off" mellom de to. I 2006 fikk Edmund Phelps Nobelprisen i økonomi for dette poenget⁶.

⁵ Non-accelerating inflation rate of unemployment

⁶ Nobelpriz.org (2008): "The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2006",

Men som så mange andre teorier innen økonomien skulle også NAIRU etter hvert bli satt på prøve. 90-tallet i den amerikanske økonomien var gode tider med økende sysselsetting og ledigheten falt under fire prosent, noe som var vesentlig lavere enn det man trodde nivået på NAIRU var på den tiden. Flere anslag antydte at den skulle være på rundt 5,5 %. Da denne nedgangen skjedde i en kombinasjon med fortsatt ganske moderat inflasjon, som ikke viste antydning til å øke, ble det klart at det i beste fall måtte bestrides om at det fantes ett unikt likevektspunkt for ledigheten eller om teorien ikke stemte i det hele tatt. Phillips-kurven ble igjen satt under lupen og en så etter nye forklaringer. Dagens utgave ser ganske så annerledes ut enn hva A.W. Phillips i sin tid kom opp med og bygger i dag på en tanke om at det er inflasjonsforventninger hos aktørene i økonomien som er den avgjørende faktoren.

Et argument som opp gjennom årene har vært anført som en kritikk av de Keynesianske teoriene er Ricardiansk ekvivalens. Teorien er opprinnelig fremstilt av David Ricardo (1772 – 1823)⁷. Ricardiansk ekvivalens sier at det er likegyldig hvorvidt det offentlige finansierer sine utgifter ved hjelp av økte skatter eller en økning av gjelden (underskudd på budsjettbalansen). Uavhengig av hva det offentlige velger vil den samlede etterspørsel i økonomien være den samme. David Ricardo regnes som en av de store klassikerne, men i nyere tid er det først og fremst Robert Barro som har promotert denne tanken. Derfor omtales den også av noen som Barro-Ricardo ekvivalens (Barro 1974).

Hvis den sittende regjeringen ønsker et høyere offentlig forbruk må den velge om den ønsker å skattelegge dagens skattebetalere eller de kan låne penger. Velger regjeringen å låne penger må de ved en senere anledning betale dette tilbake. De vil da trenge en høyere skatt på det tidspunkt, enn hva som ellers ville vært tilfellet. Spørsmålet er enkelt og greit, skatt nå eller skatt senere?

Argumentet til David Ricardo er at om regjeringen velger å utsette finansieringen til et senere tidspunkt, vil den økningen som aktørene opplever i sin disponible inntekt i dag

⁷The Online Library of Liberty (2008): "Essay on the funding system – David Ricardo, The Works of David Ricardo (McCulloch ed.)(1846)"

bli spart. Aktørene innser at den politikken som føres, på lang sikt, vil komme tilbake i form av høyere skatter i fremtiden. Den økte sparingen til husholdningene vil akkurat motsvare det økte konsumet til det offentlige og samlet etterspørsel forblir uendret. Om så er tilfellet, vil det ikke være noen multiplikatoreffekt som Keynes argumenterer for og det vil heller ikke være mulig for finanspolitikken å påvirke etterspørselsnivået i økonomien. Finanspolitikken kan derfor ikke brukes til kortsiktig konjunkturstabilisering.

Teorien bygger på flere forutsetninger som det kan være verdt å nevne⁸. For det første kreves det perfekte kapitalmarkeder. Det må være mulig for alle husholdninger å kunne låne eller spare akkurat så mye som de selv ønsker, og det til en rente som til ett hvert tidspunkt er lik for alle. Husholdningene må også ha preferanser som inkluderer deres etterkommere og eventuelle økonomiske belastninger de risikerer å bli påført. Om offentlige utgifter økes i dag, under en forutsetning om at dette skal finansieres med skatteinntekter fra fremtidige generasjoner, vil dagens husholdninger være nødt til å ta hensyn til dette ved å spare mer som de kan gi videre i arv. I tillegg er det en generell forutsetning at vi har rasjonelle aktører. Når det gjelder det offentlig så er den viktigste og kanskje mest kontroversielle forutsetningen at de fremtidige utgiftene til offentlig kjøp av varer og tjenester er gitt på forhånd.

Tidsinkonsistens er en tredje og innflytelsesrik utvikling som kan brukes som argument mot Keynesianske teorier. Innføringen av dette begrepet i økonomisk sammenheng har sin opprinnelse fra Kydland og Prescott (1977). Kort sagt handler det om endringer i preferanser over tid. Et valg eller en avgjørelse gjort i dag, om hva du skal gjøre på et tidspunkt frem i tid, vil være tidsinkonsistent hvis du ikke er villig til å gjøre det samme valget når den dagen kommer. Har du da andre preferanser, har du gjort et tidsinkonsistent valg.

Dette ble opprinnelig brukt av Kydland og Prescott som et argument for hvorfor en bør ha uavhengige sentralbanker. En uavhengig sentralbank vil kunne redusere tidligere

⁸ For mer utfyllende informasjon viser jeg til læreboken av Barro, R.J. (1997): Macroeconomics, side 440-443, samt notatet "Hovednotater SOK3003.doc" på siden <http://pareto.nu/fagutvalget/gfx/> for en enkel to-periode modell som beviser Ricardiansk ekvivalens visse forutsetninger.

problemer innenfor pengepolitikken med politikere som ikke overholdt lovnader om blant annet lavere inflasjon. Samtidig med dette argumenterer de for at sentralbanker må bli gitt klare retningslinjer og mål de skal styre etter. Kydland og Prescott viser at en diskresjonær pengepolitikk vil gi et høyere nivå på inflasjonen, sammenlignet med hva en vil ha under en regelstyrt politikk. Det vil med andre ord være en inflasjonsskjevhet i den diskresjonære pengepolitikken.

For Kydland selv, var det først og fremst finanspolitikken og myndighetenes problemer med å skape en troverdig næringspolitikk som fikk han til å sette søkelyset på begrepet tidsinkonsistent handling. Myndighetene hadde problemer med å skape tillitt og troverdighet i markedene på grunn av stadig skiftende politikk da det kom til kapitalbeskatning. Teorien har kanskje hatt størst innflytelse på pengepolitikken, men den er en like god innvending mot aktiv finanspolitikk når den styres av politikere. Tidsinkonsistens problematikken kan derfor brukes som et argument for at vi burde sette ut, hele eller deler av finanspolitikken, slik Stortinget i sin tid gjorde med pengepolitikken. Eksempelet med en troverdig næringspolitikk er bare ett av mange. Tanken er at private aktører vil foretrekke en regelbundet politikk, fremfor skiftende regjeringer med ulik agenda, da dette skaper forutsigbarhet og gir rom for å planlegge mer langsiktig. Innføringen av handlingsregelen har i så måte vært et forsøk på å lage en regel som er i samsvar med tankene til Kydland og Prescott. Her kan det stilles spørsmål om denne har fungert godt nok⁹.

2.2.1 Et eksempel på inflasjonsskjevhet under diskresjonær pengepolitikk¹⁰

$$(1.1) \quad y_t = \gamma(\Pi_t - \Pi_t^e) + u_t$$

Denne likningen representerer en nykeynesiansk Phillips-kurve. y_t er BNP i periode t, Π_t er inflasjonen i periode t og Π_t^e er inflasjonsforventningene for neste periode på tidspunkt

⁹ Hoen, K.E. (2008): "Handlingsregelen syv år etter", side 4

¹⁰ Denne utregningen er hentet fra forelesningsnotat 10, skrevet av Øystein Røisland, i Econ4325 våren 2008 ved UiO

t. γ er en parameter som beskriver hvordan BNP påvirkes av forskjellen mellom faktisk inflasjon og forventet inflasjon.

$$(1.2) \quad \Pi_t^e = E_{t-1}\Pi_t$$

Likning (1.2) viser hvordan inflasjonsforventningene dannes. I denne sammenhengen er det rasjonelle forventninger som legges til grunn.

Vi antar at sentralbanken har preferanser knyttet til både inflasjon og BNP, noe vi fremstiller ved følgende tapsfunksjon:

$$(1.3) \quad L_t = \frac{1}{2} \left[(\Pi_t - \Pi^*)^2 + \lambda (y_t - y^*)^2 \right]$$

Her antas det at $\lambda > 0$ og $y^* > 0$. Videre antar vi at sentralbanken kontrollerer nivået på inflasjonen Π_t . Π^* og y^* er langsiktige likevektsverdier på inflasjon og BNP og λ er parameteren som beskriver sentralbankens vektlegging mellom de to variablene i sin tapsfunksjon.

En sentralbank som bruker diskresjonær politikk vil løse minimeringsproblemet av (1.3) med hensyn på de to betingelsene og det gir følgende første ordens betingelse:

$$(1.4) \quad (\Pi_t - \Pi^*) + \gamma \lambda (y_t - y^*) = 0$$

Den kan vi så løse for BNP og inflasjon som gir oss:

$$(1.5) \quad \Pi_t = \Pi^* + \lambda \gamma y^* - \frac{\lambda \gamma}{1 + \lambda \gamma^2} u_t$$

$$(1.6) \quad y_t = \frac{1}{1 + \lambda \gamma^2} u_t$$

En tilsvarende løsning av minimeringsproblemet vil vi også få om sentralbanken velger å følge en regelstyrt politikk. Det gir da:

$$(1.7) \quad (\Pi_t - \Pi^*) + \gamma \lambda (y_t - y^*) + \theta_{t-1} = 0$$

$$(1.8) \quad E_{t-1} \left[-\gamma \lambda (y_t - y^*) \right] - \theta_{t-1} = 0$$

θ_{t-1} er Lagrange multiplikatoren. De to ligningene, om vi løser dem for BNP og inflasjon, gir:

$$(1.9) \quad \Pi_t = \Pi^* - \frac{\lambda \gamma}{1 + \lambda \gamma^2} u_t$$

$$(1.10) \quad y_t = \frac{1}{1 + \lambda \gamma^2} u_t$$

Ved en nærmere sammenligning av uttrykkene for inflasjonen under de to regimene finner vi at det eneste leddet som skiller de er $\lambda \gamma y^* > 0$ og det er dette som kjennetegner inflasjonsskjevhet under diskresjonær pengepolitikk.

3. Pengepolitikk versus finanspolitikk i dagens økonomiske situasjon

Skillet mellom pengepolitikk og finanspolitikk er veletablert. Omtrent fra skillet ble gjort, har det vært en diskusjon om hvilket område og tidsperspektiv de to bør fokusere på. For denne oppgaven er det debatten om hva som egner seg best til konjunkturstabilisering som er aktuell. Hvilke virkemidler mener talsmenn for de ulike retningene står til disposisjon for sin politikk og hvordan virker de? Problemer knyttet til bruken, effektivitet versus fordelingseffekter og empiriske resultater er viktige områder jeg skal belyse.

Det virker som at de fleste er enige om at det er pengepolitikken som virker best på kortsiktig stabilisering av økonomien. Argumentene er mange, men først og fremst at ved å bruke renten har en et virkemiddel som det er lettere å endre på kort varsel, enn det å gjøre endringer i statsbudsjettet. Å forandre på statens kjøp av varer og tjenester eller å endre på skattenivået trekkes som regel frem når en snakker om finanspolitikken virkemidler. Slike endringer må normalt gjøres gjennom statsbudsjettet eller gjennom revidert budsjett, med andre ord kun to ganger i løpet av året. Rentene derimot kan sentralbanken bestemme seg for å endre hver gang hovedstyret møtes. I dag er det hver sjette uke. Vi opplevde onsdag 15. oktober 2008 at Norges Bank for første gang fremskyndet et rentemøte med to uker på grunn av den ekstraordinære situasjonen som hadde oppstått¹¹. Det andre som er avgjørende er hvor lang tid det går før en observerer en effekt på økonomien av den endringen en gjør. Her tror nok de fleste at finanspolitikken har et fortrinn. Akkurat dette er et viktig argument. Hvis vi finner en løsning som gjør det enklere å endre finanspolitikken på kort varsel vil det kunne gi oss et veldig nyttig virkemiddel i konjunkturstabiliseringen. Dette vil da kunne brukes i kombinasjon med pengepolitikken i situasjoner der det oppstår sjokk som trenger hurtige mottiltak, slik som ved den finanskrisen vi nå er inne i. Omfanget av denne var det ikke mange som hadde forutsett. Ser en på hva som skjer i USA og store deler av Europa i

¹¹ Skal komme mer tilbake til dette senere i kapittelet.

dag, Norge inkludert, er det en meget spent situasjon hvor en prøver å finne de beste redningspakkene for sine lands økonomier samt det globale finanssystemet. Det som er felles for alle, er at vi ser en langt mer aktiv bruk av finanspolitikken nå enn det vi normalt gjør.

3.1 Norsk pengepolitikk

Norge har hatt flere forskjellige pengepolitiske regimer de siste tiårene. I lange perioder har det vært en eller annen form for valutakurs styring. Det var lenge normen internasjonalt, etter andre verdenskrig, å føre en fast valutakurspolitikk og Bretton Woods-avtalen¹² er her en viktig del. Et land valgte da å binde landets valuta opp mot den amerikanske dollaren som igjen var direkte knyttet opp mot gullreserver. Sentralbanken forpliktet seg til alltid å stå klar til å veksle dollar til en gitt kurs. Samtidig med dette ønsket en også å styrke og underbygge konkurranseevnen til eksportnæringen. For å motvirke økninger i lønns- og prisutviklingen som overskred tilsvarende utvikling i utlandet, sørget Norges Bank for å devaluere den norske kronen og dermed hjelpe konkurranseutsatt sektor. Dette var en bevisst strategi som skjedde i samråd med finansdepartementet og regjeringen. Dette handlingsmønsteret tok slutt i 1986, en innså da at det på lang sikt kunne ha uheldige virkninger.

Fra da av og frem til 1992, hadde Norge en fast valutakurspolitikk som innebar en definert sentralkurs og svingningsmarginer. Som nevnt var dette en løsning flere land valgte å benytte seg av og flere opplevde det som en bra løsning. Etter hvert ble det færre restriksjoner på kapitalflyttinger og det oppstod en situasjon som er blitt kalt ”Mundell-Fleming trilemma”¹³. Det vil si at et land kan ikke samtidig ha fast valutakurs, sette egen rente fritt og ha fri kapitalmobilitet. Hvis det oppstår differanser mellom to lands valuta vil en raskt få store spekulasjoner og en sentralbank må til slutt gi slipp på en av de tre. Som regel ender det opp med en devaluering og at en frigir valutakursen. Det var også

¹² For mer informasjon viser jeg til Burda M. og C. Wyplosz (2001): Macroeconomics, side 504

¹³ For mer informasjon viser jeg til Burda M. og C. Wyplosz (2001): Macroeconomics, side 510

dette Norge opplevde tidlig på 90-tallet. Det ble gjort store spekulasjoner mot den norske kronen og Norges Bank fant til slutt ut at de ikke kunne opprettholde det høye rentenivået som krevdes for å stå i mot spekulasjonene mot kronen. Skadevirkningene av en lengre periode med fast valutakurs ble ansett som større enn det en devaluering av kronen ville medføre. Vi fikk nå en endring i pengepolitikken. Pengepolitikken skulle sørge for en stabil valutakurs, men det var ikke lenger ett konkret tall med noen øvre og nedre grense. Sentralbanken måtte bruke skjønn for å avgjøre hva som var akseptabel variasjon.

Regjeringen bestemte 29. mars 2001 at Norges Bank skulle få et nytt mandat for gjennomføringen av pengepolitikken. Det ble fastsatt at Norges Bank skulle styre med sikte på en lav og stabil inflasjon, hvor inflasjonsmålet ble satt til 2,5 % over en mellomlang periode.

I praksis var kanskje sentralbanken allerede i gang med en slik politikk, men nå ble den offisiell. Det hadde lenge vært klart at Norge ikke kunne ha en pris- og lønnsvekst som var særlig mye høyere enn det som var målet til Den Europeiske Sentralbanken.

Erfaringene gjort av Norges Bank selv, samt internasjonalt de siste tiårene hadde gitt flere nye innsikter. Det ble klart at en ikke kunne bytte lav ledighet mot høyere inflasjon over en lengre periode. Dette er fordi aktørene vil tilpasse seg endringene gjennom adaptive forventinger og utfallet er at en ikke kan forandre likevektsledigheten på lang sikt. En sitter bare igjen med høyere inflasjon. Dermed er det best om sentralbanken heller bruker sine kunnskaper og virkemidler for å sikre en lav og stabil inflasjon og jobber for å bygge opp en troverdighet rundt dette hos aktørene i markedet, slik at det kan skapes mer forutsigbarhet i økonomien.

3.1.1 Hvordan virker renteendringer inn på økonomien under et pengepolitisk regime som styrer etter et inflasjonsmål?

Vi kan ta som utgangspunkt at vi befinner oss i en situasjon hvor den faktiske inflasjonen er under det ønskede målet på 2,5 % og Norges Bank bestemmer seg for å redusere renten. Dette vil ha en effekt på flere områder av økonomien og resultatet er at vi får økt etterspørsel og økt produksjon. En viktig effekt kommer via økte investeringer. Dette er fordi en lavere rente vil gjøre det rimeligere for bedrifter og private å finansiere

prosjekter, samt at lavere rente gir en økning i konsumet. Dette er fordi konsum i inneværende periode er blitt relativt sett billigere enn i en senere periode. Denne økte aktiviteten vil resultere i høyere sysselsetting og lavere ledighet. Bedriftene må øke sin produksjon for å møte den økte etterspørselen, det vil gi et større press på lønninger. Økte lønninger og dermed økte kostnader for bedriftene antas å slå fullt ut over i økte priser, vi får dermed en prisvekst i økonomien. Effekten av en lavere rente har dermed blitt høyere inflasjon.

Dette er ikke den eneste virkningen som gir økt inflasjon. Lavere renter i Norge vil også normalt føre til en depresiering av den norske kronen mot andre valutaer. Dette er fordi finansielle aktører nå kan forvente seg en lavere avkastning på å sitte med aktiva i norske kroner. Et resultat som følge av depresieringen av kronen, er at prisen på de varene vi importerer går opp. Siden importen virker inn på konsumprisindeksen, vil vi se en økning i inflasjonen.

En tredje viktig effekt går gjennom det som kalles forventningskanalen. Når sentralbanken endrer renten er dette og med på å endre de private aktørenes oppfatninger om hva den fremtidige pris- og lønnsveksten kommer til å bli. I det tilfellet hvor renten settes ned vil det skape en forventning om at lønns- og prisveksten vil bli høyere enn normalt og dermed også høyere inflasjon. For å unngå å sette for lave lønnskrav velger lønnstakerne derfor å ta i litt ekstra og i så måte fungerer forventningskanalen som en selvoppfylgende profeti.

For Norges Bank del så vet de at det tar som regel noen år før en ser full effekt av en renteendring, slik at de har et perspektiv noen år frem i tid om hva de tror inflasjonen vil bli som følge av den renten de setter i dag.

Når en økonomi blir utsatt for et sjokk så har myndighetene muligheten til å velge å bruke enten finanspolitikk eller pengepolitikken for å motvirke dette, eventuelt en kombinasjon av de to. Men en skal være klar over at de virker på forskjellige måter og rammer ulike områder. Anta at den norske økonomien opplever en nedgang i BNP som skyldes redusert privat konsum. Dette fører til økt arbeidsledighet, på grunn av nedgangen i produksjonen, som det er ønskelig å motvirke. Dette kan gjøres gjennom en

økning i offentlige utgifter, eller reduserte skatter som begge er finanspolitiske tiltak, eller ved at sentralbanken setter ned renten. Uansett vil en i prinsippet kunne fullstendig utjevne det sjokket som opprinnelig treffer økonomien om en bare gjør riktige tilpasninger. Sånn sett kan en si at det er likegyldig hva en velger, men dette er basert på en tanke om at det kun er effekten på BNP vi er opptatt av. Går vi nærmere inn på virkemåten til de ulike tiltakene vil vi se større forskjeller. Ekspansiv finanspolitikk via skattelettelser vil i hovedsak gi økt privat konsum som virker positivt på BNP, mens økt offentlig kjøp av varer og tjenester virker i en mer direkte positiv retning på BNP og dermed indirekte på privat konsum. Ekspansiv pengepolitikk gjennom lavere rente vil på sin side ha en større effekt på investeringer, men også dette påvirker disponibel inntekt og privat konsum, samt at det og normalt vil gi en effekt via valutakursen. Lavere renter svekker den norske kronen, som gir økt eksport sammen med lavere import, og dermed en styrkning av handelsbalansen og høyere BNP. Foruten de effektene som her er nevnt, følger det og en indirekte multiplikatoreffekt ved at økt BNP gir en ytterligere positiv effekt på disponibel inntekt og privat konsum samt investeringene. Når en da spør seg hvilke tiltak en skal benytte for å stabilisere sjokket må en ta hensyn til tilstanden i de ulike delene av norsk økonomi også.

Som tidligere nevnt er det et siste hensyn en må ta. Det er hvor raskt tiltakene kan fattes og hvor lang tid det tar før de har en effekt. Pengepolitikken er mest fleksibel i forhold til endringer, mens finanspolitikken som regel gir raskere effekt når endringene først blir vedtatt. For noen land kan det være lettere enn for andre å bruke finanspolitikken. Det vil ofte avhenge av tilstanden på budsjettbalansen. Er det allerede store underskudd kan en ofte bli tvunget til å velge en ekspansiv pengepolitikk fremfor finanspolitikken. På motsatt side finner en og eksempler på land som har valgt å gi fra seg muligheten til å selv bestemme sitt rentenivå ved å delta i en monetær union som for eksempel EMU.

3.2 Finanspolitikken

Finanspolitikken i dag vil for mange nasjoner innebære en heller passiv bruk. Den er som regel innrettet med det formål å skape en langsiktig stabilitet i økonomien, hvor det er lagt til rette for automatiske stabilisatorer. Dette er mekanismer som skal bidra til å virke

stabiliserende på konjunktursvingninger. Slike stabilisatorer skal virke på egenhånd uten at det må fattes konkrete, politiske vedtak for å endre på statens inntekter og utgifter. Et eksempel kan være når økonomien går inn en nedgangsperiode. Da vil offentlige overføringer til blant annet arbeidsledighetstrygd øke og det vil virke dempende på reduksjonen i disponibel inntekt for husholdningene. Denne overføringen er da med på å bremse nedgangen i konsumet. I motsatt tilfelle, når økonomien går bra øker statens skatteinntekter på grunn av et høyere aktivitetsnivå. Det gir en lavere vekst i privat disponibel inntekt, enn i et tilfelle hvor skattene hadde vært innrettet annerledes.

Et viktig argument for å ha slike mekanismer i finanspolitikken er at de vil være med på å skape et mer stabilt rammeverk for økonomien, som igjen skaper en trygghet hos private aktører og næringslivet når det gjelder langsiktigheten i fremtidige økonomiske handlinger. I tillegg til dette så er det et argument i seg selv at denne formen for finanspolitikk virker raskere inn på økonomien da det ikke er noe tidsetterslep på grunn av politisk vedtak som må fattes. Når det er sagt, så er det ikke slik at alle land har like stort utbytte av disse mekanismene. Et land hvor offentlig sektor utgjør en betydelig andel av BNP vil virkningene av automatiske stabilisatorer være større enn i land hvor offentlig sektor ikke er av samme omfang.¹⁴

Det som er fokuset for denne oppgaven, er spørsmålet om vi kan og bør legge til rette for enda mer aktiv bruk av finanspolitikken. Fra vi oppdager en endring i økonomien og til regjeringen har klart å utforme et forslag om mottiltak, som de har fått i gjennom i Stortinget og det kan settes ut i livet, risikerer en at det har gått for lang tid. Hvis tiltaket så iverksettes kan det gi andre virkninger enn hva som var den opprinnelige planen. Mye kan ha endret seg i dette tidsrommet. Dagens rammeverk gjør kanskje finanspolitikken mindre anvendelig enn hva den burde vært i henhold til teorien. Som nevnt tidligere er det en felles enighet om at i teorien har finanspolitiske tiltak en raskere effekt på økonomien når de først gjennomføres, enn hva en kan forvente seg av pengepolitikken.

¹⁴ Finansdepartementet (2008): "Hva koster det?"

Vi burde derfor prioritere å finne praktiske løsninger som kan gjøre det til en reell mulighet å benytte finanspolitikken enda mer aktivt.

Finanspolitikken er også rammet av et problem vi kjenner fra pengepolitikken, nemlig tidsinkonsistente handlinger. Ulike regjeringer har forskjellige politiske agendaer og det gjør det vanskelig til tider å skape tillit til og troverdighet rundt enkelte vedtak. Hvis aktørene i økonomien forventer et regjeringsskifte ikke lenge etter et vedtak blir innført, og samtidig vet at den nye regjeringen har en annen agenda, vil vi kanskje ikke se den ønskede effekten av vedtaket. Et eksempel her er skattelettelser, hvor regjeringer på hver sin side av den politiske aksen er naturlige motsetninger. Historien viser også at det eksisterer en asymmetrisk bruk av finanspolitikken. Det vil som regel være enklere å samle flertall for en ekspansiv politikk i en nedgangskonjunktur enn det er å stramme inn pengebruken i gode tider. Over tid vil dette kunne skape problemer for budsjettbalansen.

3.2.1 Handlingsregelen

”Det må legges stor vekt på å jevne ut svingninger i økonomien for å sikre god kapasitetsutnyttelse og lav arbeidsledighet

... Finanspolitikken må fortsatt ha et hovedansvar for å stabilisere utviklingen i norsk økonomi...

*I en situasjon med høy aktivitet i økonomien, bør en holde tilbake i forhold til dette”
Innst.S.nr. 229 (2000-2001)*

Stortinget bestemte i mai 2001 at vi skulle endre retningslinjene for den økonomiske politikken som til da hadde vært gjeldende. Bakgrunnen for denne endringen var et behov for en presisering og klargjøring av hvordan stadig økende oljeinntekter skulle håndteres. Det var et nesten samlet Storting, unntakene var SV og FRP, som stilte seg bak forslaget til de nye retningslinjene.

”Handlingsregelen” ble nå vedtatt. Hovedformålet

var å sikre en langsiktig og bærekraftig innfasing av oljeinntektene. En ønsket å ta forhåndsregler for ikke å oppleve ”Hollandskyke” når olje- og gassreservene en gang tar slutt. Uansvarlig bruk av oljeinntektene vil kunne svekke eksportnæringen og konkurranseutsatt næringsliv i Norge, samt at det vil kunne gi et unaturlig omstillingspress innen sysselsettingen for skjermet sektor og konkurranseutsatt sektor. En vanlig tolkning av handlingsregelen er ”..at det oljekorrigerte, strukturelle budsjettunderskuddet i statsbudsjettet skal utgjøre fire prosent av Statens petroleumsfond

(nå: Statens pensjonsfond – Utland) ved inngangen til budsjettåret”¹⁵. I tillegg til argumentet nevnt over, om en gradvis innføring av oljeinntektene, så er det også et par andre begrunnelser for denne handlingsregelen som selvsagt hører med. Det ene er et ønske om å la senere generasjoner få nyte godt av naturressursene vi nå henter opp. Det andre er en enighet om at denne finansielle operasjonen og dens avkastning burde innrettes på en slik måte at den legger til rette for økt vekstevne for norsk økonomi. Handlingsregelen gir staten en langt større økonomisk frihet i finanspolitikken enn tidligere og den må brukes slik at en fremmer evnen til økonomisk vekst. Det er viktig at avkastningen brukes på områder som øker produktiviteten. Dette presiseres klart i retningslinjene som et eget ønske og mål, men det er også ett viktig poeng for at innfasingen av oljepengene i økonomien skal være bærekraftig i seg selv. For å sikre generasjonsaspektet er handlingsregelen utformet slik at en over tid kun skal benytte seg av den forventede realavkastningen til fondet, som er blitt anslått til å være fire prosent. På denne måten unngår en å bruke av selve formuen og så lenge vi har olje og gassutvinning på norsk sokkel vil størrelsen på fondet fortsette å øke. I samme periode vil vi da oppleve at forventet avkastning øker i samme proporsjoner. Tilpasning av bruken i økonomien har jeg vært innom over, men argumentet går ut på at en blant annet ikke ønsker å skape et lønns- og prispress i økonomien som vil kunne gi en høyere rente enn ellers, og at en for høy lønnsvekst svekker konkurranseutsatt næring.

Flere økonomer mente at da vi innførte handlingsregelen burde den sittende regjeringen, som i pengepolitikken under innføringen av inflasjonsmålet, til en hver tid være opptatt av å holde seg til regelen og bygge opp en troverdighet rundt denne. De private aktørene måtte få inntrykket av at regelen var kommet for å bli, og ikke minst etterlevd. Det er viktig med en troverdig politikk, men når det viser seg at politikerne ikke klarer å stramme inn på bruken av oljepengene når det trengs, må vi vurdere å gjøre endringer. Siden handlingsregelen ble innført for snart åtte år siden, har vi hatt regjeringer som i tre

¹⁵ NHO Næringslivets Hovedorganisasjon (2008): “Handlingsregelen for bruk av oljepenger”

av årene har ført en ekspansiv finanspolitikk i situasjoner hvor det har vært høykonjunktur i norsk økonomi.¹⁶

Et alternativ til handlingsregelen kan være å bytte den ut med en ekstern komité som i enda større grad vektlegger fagkunnskap og vurderinger av den økonomiske situasjonen en til en hver tid befinner seg i. Imidlertid er det mitt synspunkt at dette ansvaret ikke bør ligge hos politikere. Begrunnelsen er det allerede nevnte problemet med få politikere til å redusere bruken av avkastningen til SPU i høykonjunkturer. Det er ikke politisk populært å kutte i utgifter da de risikerer å tape velgere på slike avgjørelser. Dette er et argument for å følge Wyplosz (2005), vi kan erstatte handlingsregelen med en Fiscal Policy Committee, som er en politisk uavhengig komité. Denne komiteen må samarbeide med resten av den økonomiske politikken, spesielt pengepolitikken og Norges Bank når det kommer til å bestemme størrelsen på hvor mye vi skal bruke av avkastningen på SPU.

I St.meld. nr. 29 (2000-2001) "*Retningslinjer for den økonomiske politikken*" står det blant annet at "*Finanspolitikken har et hovedansvar for å stabilisere utviklingen i norsk økonomi. Pengepolitikken avlaster i noen grad finanspolitikken i å stabilisere økonomien, men en bør være varsom med å legge for store byrder på pengepolitikken. Midlene som disponeres over statsbudsjettet utgjør uansett en så stor del av den samlede økonomien i Norge at det i praksis ikke er mulig å få en stabil økonomisk utvikling uten at finanspolitikken tar et hovedansvar*".

I tillegg sier Stortinget at handlingsregelen vil gi budsjettpolitikken et troverdig og langsiktig ankerfeste. Om regjeringen følger regelen, vil de over tid ha en forsiktig bruk av petroleumsinntektene og slik bidra til at vi kan vedlikeholde en balansert utvikling i norsk økonomi. Videre trekkes det og inn at det skal være rom for budsjettpolitikken til å jevne ut svingninger i økonomien. Her impliserer de at den får ansvaret for å stabilisere økonomien, men som sitatet over viser, sies dette også klart og tydelig i andre deler av teksten.

¹⁶ Hoen, K.E (2008): "Handlingsregelen syv år etter".

Hvorvidt dette faktisk kan sies å ha skjedd, nå som vi er gitt muligheten til å se tilbake i tid, er ikke klart. Alt tyder på at det i dag, og de siste årene, er pengepolitikken og sentralbanken som har vært Norges førstelinjeforsvar når det kommer til utjevning av konjunkturbevegelser¹⁷.

I 2001 uttalte regjeringen at pengepolitikken langsiktige mål var å hjelpe til å gi økonomien et nominelt ankerfeste. Det skulle nå gjøres via et inflasjonsmål og en uavhengig sentralbank. Dette vil på lang sikt gi større forutsigbarhet for finansiell planlegging og investering. *”Nominell stabilitet er det beste bidraget pengepolitikken kan gi til økonomisk vekst og velstand. Et nominelt ankerfeste er også en nødvendig forutsetning for stabilitet i finansmarkedene og eiendomsmarkedene”*. (St.meld. nr. 29, 2000-2001). Her er vi ved et punkt der det kan diskuteres om Norges Bank har utvist så gode vurderinger som en må kunne forvente. Utviklingen vi så i eiendomsmarkedene i perioden 2004-2007 var en meget sterk prisvekst. En viktig årsak til dette skyldes en for lav styringsrente hos Norges Bank. Denne lå i en lengre periode så lavt som 1,75 %. Det i kombinasjon med banker som hadde svake rutiner for sin utlånsvirksomhet, bidro til at mange personer gjorde boliginvesteringer som de ellers ikke ville ha gjort. Det virket som at oppfatningen om hva som var et naturlig nivå på renten ble endret i retning av et lavere nivå. Dermed ble flere boliginvesteringer gjort på feil grunnlag. Altså, bør vi være varsomme med å ha en for lav rente over lengre perioder. Når det er sagt så er det klart at det har vært andre faktorer som også har hatt betydning for den utviklingen. Blant annet var det i den samme perioden lav ledighet i økonomien og en sterk vekst i reallønningene til husholdningene som også var en medvirkende årsak.

Myndighetene bør vurdere andre virkemidler fremfor rentekutt når styringsrenten har nådd en viss nedre verdi. Akkurat hva denne grensen burde være er det ingen fasit på. Det vil avhenge av den økonomiske situasjonen. Det som er klart er at vi ganske nylig har gjort en smertefull erfaring av hva som kan skje hvis vi ikke har god nok kontroll på veksten i husholdningenes gjeld.

¹⁷ DnB NOR (2008): ”Førstelinjeforsvaret”

3.3 Noen nye momenter som har fremkommet under debatten om "Den norske redningspakke" høsten 2008

Den internasjonale subprime- og kredittkrisen har også rammet Norge. I første omgang er det mangel på tilgjengelig kreditt i interbankmarkedet som skaper de største problemene. En følge av det er at pengemarkedsrenten presses opp, noe som blant annet gir økte boliglånsrenter. Siden toppnoteringen tidligere i 2008 har Oslo Børs mistet over 50 % av den samlede verdien og det er fortsatt meget stor uro og usikkerhet i finansmarkedene om hvor veien går videre. Frykten for at enkelte banker og selskaper vil gå konkurs har ført til flere spekulasjoner i form av shorting, dette har vi så langt ikke sett mye til her hjemme. Omfanget av shorting ble til slutt så stort at mange land innførte forbud mot nettopp dette.

Søndag 12. oktober 2008 ble det lansert en "redningspakke"¹⁸ for norsk økonomi. Den totale rammen på denne pakken var på 350 milliarder kroner og den inneholdt flere politiske virkemidler, fra både pengepolitikken og finanspolitikken. Kort sagt så var det to hovedtiltak myndighetene da gjorde for å prøve å skape mer stabilitet i finansmarkedene. Det ene var at bankene fikk tilgang på nye statsobligasjoner på inntil 350 milliarder kroner. Tanken var å gi bankene mer sikkerhet for deres langsiktige finansieringsmuligheter gjennom lån med lang løpetid. I kombinasjon med dette ble det gjort tiltak fra Norges Bank sin side for å prøve å nå ut til de mindre bankene også. Her var ideen å gi fastrentelån med en horisont på to år. Sentralbanken senket også vilkårene og kravene til bankene for at de skal bli sikkerhetsgodkjente og faktisk få lov til å låne. Som finansministeren sa; *"Samlet svarer disse tiltakene på viktige utfordringer for norske banker. Disse utfordringene er ikke knyttet til soliditet, men til vanskeligheter med å få finansiering"*¹⁹

Det som er viktig nå er å skape trygghet og ro i finansmarkedet, samt å redusere den unormalt høye forskjellen mellom Norges Bank sin foliorente og pengemarkedsrenten. I

¹⁸ Finansdepartementet (2008): "Nye tiltak for å bedre bankenes likviditet og muligheter for finansiering"

¹⁹ Finansdepartementet (2008): "Nye tiltak for å bedre bankenes likviditet og muligheter for finansiering"

så måte har det vært viktig for sentralbanken å ta i bruk flere virkemidler enn bare rentesettingen i denne omgangen. Det ser ut til at renteendringer ikke har like stor innvirkning på pengemarkedet i dagens situasjon. Når det er sagt så valgte de, som nevnt over, å fremskynde rentemøtet for første gang i historien siden innføringen av inflasjonsmålstyring i 2001. Det var forventet at de ville sette ned renten med minst 50 basispunkter. Sjansen for at det skulle bli særlig mer enn dette var begrenset da de fortsatt var tvunget til å ta hensyn til en inflasjon som var over målet om 2,5 %. Begge tiltakene vil samlet sett være av stor betydning for norsk økonomi og er forventet å gi en positiv effekt, men det er ikke nok i seg selv. Norge er også helt avhengig av at resten av verden følger opp med tilsvarende tiltak for å skape en internasjonal stabilitet i finansmarkedene. Dette er et globalt marked med fri kapitalmobilitet slik at ett lite land som Norge er utsatt hvis det ikke roer seg ned ute også. Beregninger som er gjort viser at status pr 15. oktober 2008, er det i USA og 11 land i Europa totalt lansert redningspakker til en verdi av over 25 000 milliarder kroner, hvorav nesten 7000 milliarder er øremerket til å styrke bankenes soliditet.²⁰

Det store spørsmålet som nå stilles av mange er hva vi kan forvente videre. La oss anta at krisen er avverget for denne gang. Vi befinner oss nå i en nedgangskonjunktur både nasjonalt og internasjonalt, men hvor stor nedgang har vi foran oss og hvilke tiltak bør settes i gang for å reversere denne? Skal vi fortsette med en miks av finanspolitikk og pengepolitikk, eller gå tilbake til det ”normale” og overlate den videre jobben til sentralbanken? En tredje mulighet er å ta et krafttak med finanspolitikken og prøve å stanse nedgangen så tidlig som mulig.

Mange fagøkonomer foreslår nå en mer omfattende bruk av finanspolitikken. Et godt eksempel på dette finner vi i en artikkel i Dagens Næringsliv 23. oktober 2008, hvor de viser til sjefsøkonom i First Securities Harald Magnus Andreassen sin uttalelse om at han vil heller ha et skattekutt enn for mange rentekutt. Skulle norsk økonomi ende opp i en situasjon hvor sentralbanken har senket foliorenten ned mot fire prosent bør

²⁰ Dagens Næringsliv (2008): ” Nå kommer den neste krisen”

finansministeren vurdere å hjelpe til med et midlertidig kutt i skattene. Han begrunner dette med at det vil være det raskeste, mest effektive og minst byråkratiske virkemidlet vi kan bruke. Han trekker frem som et forslag å kutte trygdeavgiften med to prosentpoeng, noe som vil gi en årlig samlet lettelse på rundt 20 milliarder kroner. En annen grunn til at Andreassen kommer med dette utspillet, er at han mener at det var en lav rente som i utgangspunktet medvirket til en oppbygning av dagens finanskriser. Andreassen får også støtte fra Nordeas sjefsøkonom Steinar Juel²¹ når det kommer til nivået på renten. Nedre grense bør være fire prosent, men Juel vil heller se staten bruke penger mer målrettet på de enkelte områdene som blir hardest rammet av nedgangstider, fremfor det å gi en generell og bred skattelettelse. Et forslag er å rette en økning i offentlig utgifter inn mot bygg- og anleggsbransjen i håp om at den vil være kapabel til å fange opp en eventuell økning i arbeidsledigheten, og dermed prøve å heve aktivitetsnivået i økonomien via den sektoren. Ikke lenge etter disse kommentarene, kommer professor Steinar Strøm med et innlegg²² hvor han argumenterer for at Norges bank har utspilt sin rolle i økonomien. Han mener at de har gjort en for dårlig jobb de siste årene og at vi kan like gjerne legge ned Norges Bank, i hvert fall slik vi kjenner den i dag. Strøm har ikke tro på uavhengige sentralbanker som en god løsning for pengepolitikken. Dette argumenterer han for, men det er en annen del i den samme artikkelen som skal tas med her. Strøm ønsker å se regjeringen gjennomføre en reduksjon i merverdiavgiften fremfor å gi generelle skattelettelser slik Harald Magnus Andreassen og NHO ønsker. Med skattelettelser risikerer en at husholdningene velger å spare økningen i disponibel inntekt for å betale fremtidige skatteøkninger. En reduksjon i merverdiavgiften vil ikke kunne spares og det vil dessuten virke mer sosialt riktig enn en skattelettelse sier han.²³

Det som er interessant å merke seg i denne sammenhengen er både Aftenposten og DN sin kommentar om at uttalelsene til Andreassen er å kaste *"en brannfakkell inn i*

²¹ E24 (2008): "Rådes til kutt i skatten"

²² E24 (2008): "Legg ned Norges Bank"

²³ E24 (2008): "Legg ned Norges Bank"

finansdebatten”²⁴. I lys av diskusjonen tidligere i denne oppgaven virker ikke Andreassens uttalelser så oppsiktsvekkende, men nettopp derfor er vel brannfakkel karakteristikken ganske illustrerende for *hvor lite* aktuelt det er for mange økonomer i dag å tenke på en enda mer aktiv bruk av finanspolitikken.

24 Dagens Næringsliv (2008): ” Vil ha skatteutt fremfor rentekutt”

4. Et forslag om revitalisert finanspolitikk

Motivasjonen for denne oppgaven var et ønske om å vurdere mulighetene for en mer aktiv bruk av finanspolitikken. Det har vært skrevet mange artikler om hvilken politikk som er best egnet til å motvirke ulike sjokk i økonomien, enten det er snakk om å legge til rette for økonomisk vekst, ulike fordelingsoppgaver, konjunkturstabilisering eller andre områder innenfor økonomi. Debatten rundt konjunkturstabilisering er den som har fanget min oppmerksomhet gjennom studiet.

Vi har flere år bak oss med gode teoretiske, samt empiriske undersøkelser og erfaringer som gjør at vi nå har en viss forståelse av hvordan pengepolitikken fungerer i praksis. Derimot har det vært en mindre utvikling i synet på hva som er praktisk brukbare finanspolitiske virkemidler. Det kan virke som politikere kun tror at offentlige kjøp av varer og tjenester samt direkte skattelettelser er de virkemidlene som kan benyttes. Men ofte viser det seg at disse ikke er ønskelig å bruke. Enten det skyldes de politiske partiene som styrer og deres partiprogrammer, eller det kan skyldes at tiltakene rammer en annen del av økonomien enn det som er ønskelig. Når dette er tilfellet må vi ta det som en oppfordring til å gå videre og undersøke om det er andre deler av finanspolitikken vi kan bruke som alternative virkemidler. Kan vi finne noen skatter og avgifter som vi kan endre på og som gir stort nok utslag på realøkonomiske variabler som konsum og investeringer til at de kan brukes som et supplement for å drive stabiliseringspolitikk?

Er det mulig å velge ut noen indirekte skatter og avgifter, som lett kan endres på og reverseres. Hvis ja, kan disse også skilles ut fra resten av finanspolitikken på en måte som gjør de enklere å endre på for å motvirke svingninger i økonomien? Hvor aktivt disse skal brukes vil i stor grad avhenge av hvor store utslag i økonomien de gir og minst like viktig hvordan de best kan virke i samspill med den pengepolitikken vi i dag fører. Som nevnt tidligere mener jeg at forslaget i Wyplosz (2005) om å opprette egne Fiscal Policy Committees (heretter FPC) har mye for seg. Dette forslaget vil jeg straks presisere mer utførlig.

Første steg vil være å undersøke hvilke skatter og avgifter vi i dag har og hvor stort omfang de har. Skal dette fungere er det avgjørende at de er av en viss størrelse for å

kunne påvirke konsum og investeringer nok til å få en skikkelig virkning på det generelle aktivitetsnivået og dermed BNP. Det er også et mål å velge ut skatter og avgifter som kan brukes like enkelt i en oppgangskonjunktur så vel som i en nedgangskonjunktur.

Tabell 2 i appendikset viser en oversikt hentet fra Finansdepartementets hjemmesider, den heter *"Bokførte skatte- og avgiftsinntekter fordelt etter kapittel og post. Anslag i saldert budsjett 2008. Mill. kroner."* Hvis vi skal kunne holde antall mulige praktiske problemer så lavt som mulig, er det fordel om vi begrenser antallet skatter til så få som mulig også. Velger vi ut merverdiavgift og arbeidsgiveravgift utgjør de omtrent 307 milliarder kroner, som igjen er en andel på omtrent 13,5 % av BNP i 2007.²⁵

Hvilke effekter får vi hvis vi endrer disse to avgiftene med størrelse tilsvarende en eller to prosent av BNP for Fastlands-Norge? Dette kan vi gjøre en virkningsberegning på i MODAG modellen til Statistisk Sentralbyrå og det er disse beregningene kapittel 5 tar for seg.

Først vil jeg imidlertid trekke frem to artikler som støtter opp under tanken om å gjøre institusjonelle endringer i finanspolitikken slik at den fremstår mer politisk uavhengig og mer tilgjengelig for kortsiktig bruk.

Jeg vil starte med å gå tilbake til Frisch (1951), som jeg har gått igjennom i avsnitt 2.1 tidligere. Det er stadig flere tegn på at dagens økonomiske situasjon kan sammenlignes med krisen på 30-tallet, både i form av størrelse og omfang, men også årsakene til krisen. Frisch var allerede en anerkjent økonom på det tidspunktet han skrev og hadde i sin posisjon tilgang på mye informasjon og kunnskap om datidens situasjon. Frisch hadde ingen tro på at pengepolitikken alene kunne løse en så alvorlig krise og var en sterk tilhenger av mer aktiv finanspolitikk. Han skisserte flere forslag som løsning. Det han hadde størst tro på var en stat som i krisetider hadde som sin plikt å skape flere betalingsmidler til sin disposisjon. Disse skulle så brukes til å betale for sine forpliktelser, samt øke sitt forbruk av varer og tjenester. På denne måten kunne en forhindre den

²⁵ Statistisk sentralbyrå (2008): "Nasjonalregnskap"

likviditetskrisen en da opplevde. Hvis økonomien fikk flere penger i omløp ville den kunne få i gang produksjonen og konsumet igjen og slik motvirke en nedgang i BNP. Frisch understreket viktigheten av å opprettholde kjøpekraft hos borgere og bedrifter. Ett annet viktig poeng hos Frisch, som er like relevant i dag er det psykologiske aspektet ved slike kriser. Det er viktig at befolkningen har tillit til at staten vil ta sitt naturlige ansvar i slike situasjoner og at aktørene forstår hva staten gjør og hvorfor den gjør de forskjellige tiltakene. Staten må kommunisere hvilke planer den har og hvordan dette skal gjennomføres. En praktisk løsning på Frisch sitt forslag vil være å opprette et konjunkturdirektorat som består av mennesker som har det som sin oppgave å bestemme en konjunkturskattesats som sin eneste oppgave. Denne skattesatsen skulle så komme som et tillegg eller fratrekk på den ordinære skatteligningen på formue og inntekt. Disse menneskene skulle ikke være lønnet av verken næringslivet, bankvesenet eller andre spesielle institusjoner og de måtte være uavhengige av de politiske partiene. For å sikre troverdigheten og påvirkningskraften til vedtakene deres kunne det også være nyttig og se på muligheten for å gi de myndighet til å komme med juridisk bindende forslag.

En annen viktig inspirasjonskilde til denne oppgaven er en artikkel av Charles Wyplosz, "*Fiscal Policy: Institutions versus rules*" (2005). Jeg skal her gjengi hovedtrekkene i hans forslag.

Disiplin innen finanspolitikk er like viktig som innenfor pengepolitikk. Flere land har valgt en tilnærming til dette som innebærer å motvirke underskudd på budsjettbalansen ved hjelp av finanspolitiske regler som setter en grense for det årlige budsjettunderskuddet. Empiriske undersøkelser viser at dette ikke fungerer tilfredsstillende. Grensene blir satt enten for høyt, eller for lavt, og i så tilfelle bare ignorert av politikere. Artikkelen til Wyplosz foreslår en løsning som innebærer at finanspolitikken må lære av den suksessen som pengepolitikken har hatt ved innføringen av inflasjonsmålet. Mer konkret, han anbefaler at det opprettes egne, uavhengige finanspolitiske komiteer (FPC), som får i oppgave og nå et langsiktig bærekraftig mål på budsjettbalansen. Sammen med dette må de også ha myndighet til å bestemme nivået på den årlige budsjetttrammen. De bestemmer altså størrelsen på rammen, mens politikerne får stå for fordelingen i etterkant. Et siste viktig punkt er at en slik komité også må kunne

stilles til ansvar for de resultatene den oppnår. En fungerende ordning her, vil over tid ikke være rammet av ”deficit bias”. Det vil gi rom for å utøve kortsiktig diskresjonære handlinger for å drive konjunkturstabilisering, samtidig som den overholder sine langsiktige forpliktelser i form av en bærekraftig utvikling i budsjettbalansen.

Den mest radikale reformen av finanspolitikken er å adoptere fullstendig innretningen av pengepolitikken. Denne fremgangsmåten bygger på fire viktige kriterier. Pengepolitikken er delegert til en gruppe med uavhengige, ikke politisk valgte representanter. Denne komiteen er så gitt et klart mandat av de politiske myndighetene om hva målsetningen er, men de har full autoritet til å utøve pengepolitikken. I dagens tilfeller betyr det som regel at de setter en kortsiktig rente for og nå et inflasjonsmål. Til slutt så er denne komiteen også ex post ansvarlig ovenfor politiske myndigheter for sine resultater. Noen går lengre enn dette, i form av kommunikasjon med myndigheter og private aktører, her er Norges Bank en av pionerene. Denne løsningen har vist seg å løse problemene knyttet til tidsinkonsistens. Skal dette implementeres for finanspolitikken er et forslag å opprette en egen uavhengig institusjon som innehar følgende karakteristikker:

Medlemmene er ikke politisk valgte eksperter som er ansatt for en fastsatt periode, lang nok til at de kan sies å være politisk uavhengige, samt lang nok til at de sitter forbi horisonten til målsetningen. Institusjonen er gitt fra de relevante myndigheter, et mål for budsjettbalansen som skal nås over en bestemt horisont som er sammenlignbar med lengden på konjunktursvingningene i økonomien. Institusjonen er gitt myndighet til å bestemme budsjettbalansen på grunnlag av et eksplisitt BNP vekst anslag. Det endelige budsjettet som blir godkjent av Stortinget må spesifisere en budsjettbalanse som er i overensstemmelse med hva denne institusjonen har som sitt mest sannsynlige anslag på veksten i økonomien. Institusjonen må gjøres ansvarlig ovenfor Stortinget på samme måte som sentralbanken er i dag.

Hver og en av disse elementene krever grundigere forklaringer, men det ligger utenfor både Wyplosz sin artikkel og min oppgave, men et par bemerkninger skal allikevel nevnes.

Det å sette bort ansvaret for budsjettbalansen kan sees på som en tilsidesettelse av Stortingets bevilgende myndighet. Et første svar på et slikt utsagn kan være å vise til at Stortinget har allerede gjort en tilsvarende endring en gang tidligere da de gav fra seg ansvaret for pengepolitikken. Hvorfor skal dette være så veldig annerledes? Et mer gjennomtenkt svar vil starte med å anerkjenne det faktum at finanspolitikken ikke er helt lik pengepolitikken. Det er snakk om langt større omfordelingseffekter knyttet til finanspolitikken og det bør være politikerens oppgave å sørge for at dette skjer på en måte som er i samsvar med hva landets innbyggere mener er riktig. Når det er sagt, så går forslaget til Wyplosz kun ut på å sette ut ansvaret for budsjettbalansen, resten av finanspolitikken blir værende hos politikerne. Wyplosz ønsker ikke å fjerne avgjørelser knyttet til offentlig forbruk eller finansiering via skatter og avgifter bort fra der de er i dag og budsjettbalansen i seg selv er vel ikke stort mer omfordelende enn rentesettingen til sentralbanken? Den omfordelingen som skjer via budsjettbalansen skjer hovedsakelig over flere generasjoner og det kan argumenteres for at fremtidig generasjoner ikke nødvendigvis er bedre representert av nåværende politikere enn en slik institusjon.

Hovedfordelen med forslaget sammenlignet med regler for budsjettet, er å utvide bruken av skjønn og faglige vurderinger som grunnlag for avgjørelsene; akkurat slik inflasjonsstyring gjør sammenlignet med aggregerte pengepolitiske regler. Den observerte suksessen til de pengepolitiske myndighetene til å balansere sine langsiktige forpliktelser med et kortsiktig ansvar for stabilisering av økonomien, kan bli kopiert til en tilsvarende finanspolitisk institusjon.

En annen løsning, som i seg selv er ønskelig, er å opprette enda en uavhengig komité som får i oppgave å identifisere og datere konjunktursvingningene, samt evaluere den jobben som blir gjort av FPC. Dette vil muliggjøre at horisonten til FPC er i samsvar med perioden til de ansvarlige som sitter der og også muliggjøre det for en nyvalgt komité å sette sitt eget mål.

Hvis en fullstendig delegering blir for vanskelig å godta, har Wyplosz flere forslag til hvordan det kan endres til å fremstå som et mildere og enklere alternativ som det vil være lettere å akseptere for politikere. Det mest opplagt er å gjøre FPC til en uavhengig

rådgivningskomité. Tanken er at de skal ha samme oppgave som forespeilet over, men at dette nå kun vil bli gitt som ikke forpliktende råd og veiledninger. En slik ordning eksisterer allerede i flere land i dag (Belgia, Chile, Tyskland), det er blitt foreslått av EU kommisjonen (2004) som en del av en reformert Growth and Stability Pact og av det Conservative Party i England. Starter en med denne løsningen og det går bra, er det ikke store grepene som trengs for å gå et steg lenger og gjennomføre det som ble nevnt i forrige avsnitt.

5. Virkningsberegninger i MODAG

Som nevnt i det forrige kapittelet skal vi se nærmere på hvilke effekter vi kan forvente oss hvis vi endrer på merverdiavgiften og arbeidsgiveravgiften. Av de modellene vi i dag har tilgjengelige for dette er det MODAG modellen til SSB som skiller seg ut som den eneste klare kandidaten.

5.1 MODAG modellen

MODAG modellen er en videre utvikling av tidligere modeller som Statistisk sentralbyrå har benyttet seg av. Pr dags dato er MODAG en av de mest omfattende modellene vi har tilgjengelig når det gjelder beskrivelse av den norske økonomien. Totalt består modellen av omtrent 4000 likninger. Den inneholder blant annet en meget detaljert beskrivelse av finanspolitikken sin evne til å påvirke aktivitetsnivået i økonomien. Modellen kan også benyttes til å fange opp endringer i økonomien og predikere videre utvikling i offentlige finanser. Dette er en av grunnene til at Finansdepartementet ofte benytter modellen i sine beregninger når de skal utarbeide den økonomiske politikken. Herunder er arbeidet med nasjonalbudsjettet et viktig anvendelsesområde.

Det at modellen brukes i et så viktig arbeid kan tas som et sikkert tegn på modellens evne til å fremstille realistiske trekk ved norsk økonomi, på en forenklet måte. Det vil selvsagt være behov for å bruke skjønn ved vurderingen av virkningsberegninger og man må ha en forståelse for de antagelser som ligger til grunn i modellen. Når det er sagt så tror jeg ikke det er noen andre modeller tilgjengelig i dag som kan brukes som et bedre alternativ for en analyse av finanspolitiske virkemidler. For en omfattende innføring i modellens ligninger, adferdsrelasjoner, forutsetninger og omfang vil jeg vise til Boug m.fl (2008).

5.2 Teoretisk tilnærming til endringer i finanspolitikken

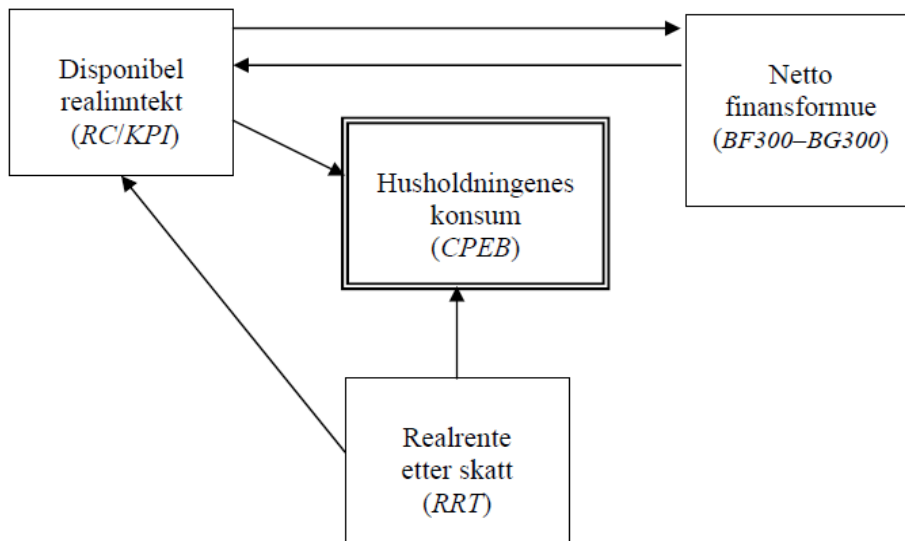
Jeg har flere ganger tidligere i oppgaven påpekt hvorfor jeg ønsker å se nærmere på effekten av enkelte skatter og avgifter som står til disposisjon som finanspolitiske virkemidler. Dette avsnittet, med tilhørende underavsnitt, vil gi en oversikt over hvilke

virksomheter en kan forvente å finne hvis vi reduserer merverdiavgiften eller arbeidsgiveravgiften, fra et teoretisk utgangspunkt. Teorien jeg baserer dette på er Keynesiansk. Senere i kapitlet vil jeg så kommentere resultatene fra MODAG og se hvordan de kan belyse problemstillingen min og om de er i samsvar med hva vi på forhånd hadde ventet å finne.

Et interessant spørsmål i denne forbindelse er hvilken teori MODAG sin makrokonsumfunksjon er bygget på. Vi har to ytterpunkter i teorien for konsumfunksjonen. På den ene siden har vi full Ricardiansk ekvivalens hvor midlertidige endringer i disponibel inntekt ikke vil ha noen innvirkning på konsumet. På motsatt side står den enkle Keynes modellen som med sin marginale konsumtilbøyelighet tilsier at husholdningene vil øke sitt konsum hvis disponibel inntekt går opp. Denne effekten vil sammen med multiplikatoreffekter i Keynes modellen utgjøre en god begrunnelse for en aktiv bruk av finanspolitikk. Grunnen til at jeg vektlegger konsumet her og ikke noen av de andre realøkonomiske variablene, er fordi det er aktuelt å se dette i en sammenheng med diskusjonen i kapittel 2 om utviklingen i makroøkonomi og de ulike teoriene som har vært gjeldende.

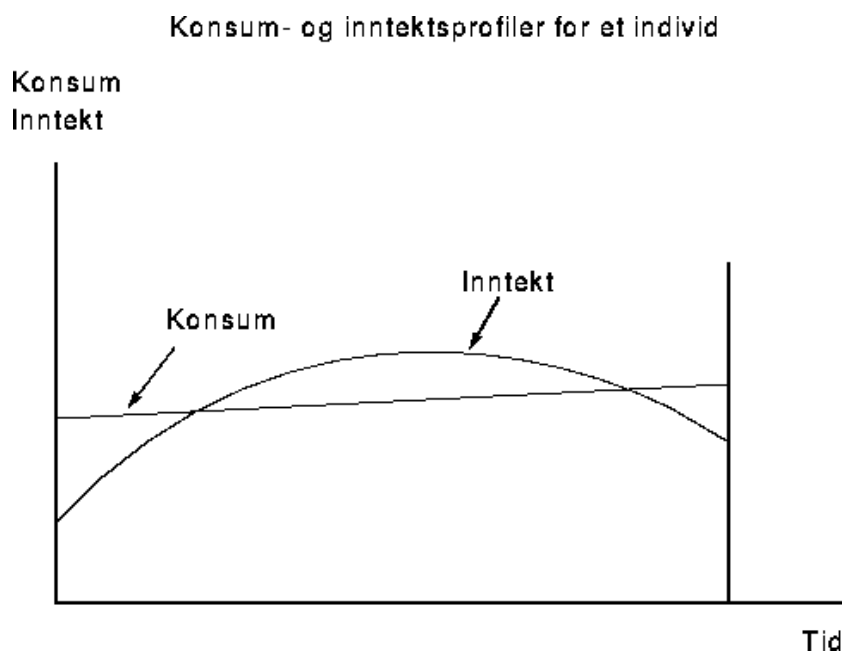
Figur 2 under, gir et godt bilde av hvordan husholdningenes konsum er modellert i MODAG. Det er to faktorer som avgjør størrelsen på privat konsum. Det ene er realrenten etter skatt og det andre er disponibel realinntekt. Om husholdningen velger og ikke å bruke alt av disponibel realinntekt på konsum, vil det resterende beløpet bli spart som en økning i husholdningens netto finansformue. Virkningen av å spare er at husholdningene ved en senere anledning kan øke sitt konsum, både det beløpet som opprinnelig ble satt til side, men også avkastningen på finansformuen.

Figur 2: Illustrasjon av makrokonsumfunksjonen i MODAG hentet fra Boug m.fl (2008)



Det teoretiske grunnlaget for utformingen av en makrokonsumfunksjon som denne i MODAG modellen, bygger på livssyklushypotesen. Denne hypotesen har enkelte forutsetninger som en ikke har funnet realistisk å ha med slik at noen tilpasninger er blitt gjort. Livssyklushypotesen forutsetter, akkurat som Ricardiansk ekvivalens, at alle aktørene står fritt til å låne ubegrenset med penger og det til en gitt rente. Dette stemmer dårlig med empiri hvor vi finner at mange husholdninger er kredittrasjonerte. En annen forutsetning som ofte gjøres, men som ikke passer med empiri, er forutsetningen om homogene preferanser. Endelig så er det i MODAG også åpnet opp for at avkastningsratene til netto finansformuen og forventningene til disse ratene kan variere over tid.

Figur 3: Illustrasjon av livssyklushypotesen:



Ut fra dette er det klart at konsumfunksjonen i modellen befinner seg et sted mellom den enkle Keynes modellen og Ricardiansk ekvivalens. Akkurat hvor er ikke klart, men antageligvis ligger den nærmere den enkle Keynes modellen enn Ricardiansk ekvivalens. I Boug m.fl. (2008) sier de følgende om konsumfunksjonen; *"Vi legger derfor vekt på å finne frem til en statistisk sett akseptabel beskrivelse av sammenhengen mellom konsumet og disse forklaringsvariablene, uten å kreve eksakt aggregering fra et spesifisert sett av mikroøkonomiske atferdsbeskrivelser."* Dette utsagnet bygger opp under tanken om at det ikke er en bestemt teori som ligger til grunn. Når vi senere skal se på utslagene av ulike virkningsberegninger som er gjort i modellen, vil vi muligens få et tydeligere bilde av plasseringen.

5.2.1 Endringer i merverdiavgiften

Keynesiansk teori tilsier at en reduksjon i merverdiavgiftssatsen vil gi økt privat realdisponibel inntekt på grunn av redusert KPI. Dette vil gi virkninger som økt etterspørsel og bedriftene må øke sin produksjon for å møte denne økningen. Det vil normalt gi lavere ledighet. Her forutsettes det en antagelse som er gjort i MODAG modellen om at en reduksjon i merverdiavgiften slår fullt ut i lavere priser. Det vil si priser inklusive avgifter, slik at en faktisk får økt kjøpekraft ved en gitt nominell disponibel inntekt. Alternativt så kunne produsentene i et slikt tilfelle økt sine priser før avgifter og sluttprisen til private aktørene vil kunne bli uforandret. Dette ville gi andre effekter enn det jeg ønsker å se nærmere på i denne oppgaven. Altså, teorien tilsier at en reduksjon burde gi økt BNP, hvorvidt dette faktisk stemmer eller ikke gjenstår å se.

5.2.2 Endringer i arbeidsgiveravgiften

Hvilke effekter kan vi vente oss av en endring i arbeidsgiveravgiften? Jeg vil igjen ta utgangspunkt i en reduksjon i den generelle skattesatsen, noe som tilsier at vi ser på ekspansiv finanspolitikk. Dette er en endring som først og fremst merkes for næringslivet. Det er også tanken, fordi jeg ønsker å se om det til slutt gir utslag på blant annet investeringer eller sysselsettingen. Lavere arbeidsgiveravgift vil føre til et generelt lavere kostnadsnivå for norske bedrifter. Reduserte variable produksjonskostnader vil være med på å styrke posisjonen til konkurranseutsatt sektor i forhold til utlandet og vi

kan forvente å se en økning i eksporten samt markedsandelen deres på det norske markedet. Totalt sett burde dette styrke handelsbalansen. I tillegg til dette vil lavere arbeidsgiveravgift gjøre det enklere å øke sysselsettingen, fordi arbeidskraft blir relativt sett billigere enn kapital. Dette gir rom for å øke produksjonen og sysselsettingen. Alternativt gir det også mer rom for lønnsøkninger, noe som vil gi økt realdisponibel inntekt for husholdningene som vil åpne for økt konsum og etterspørsel fra den delen av økonomien også. En dempende effekt vil være hvis lavere arbeidsgiveravgift fører til høyere sysselsetting som er med på trekke opp lønnskostnadene og da redusere mulighetene for å øke lønnen til hver enkelt arbeidstaker. En økning i timelønnsatsen vil også være vanskelig å reversere på senere tidspunkt om det skulle bli nødvendig slik at dette ikke alltid er en ønskelig løsning for bedriftene.

5.2.3 Andre avgifter

Det er ikke gitt a priori at vi vil få de virkningene som beskrevet over fra en endring i merverdiavgiften og arbeidsgiveravgiften. Hvis resultatene ikke gir de ønskede effektene, eller om det ikke er nok kraft i utslagene på de realøkonomiske variablene, så må en vurdere om man skal teste ut andre virkemidler innen finanspolitikken. Om det viser seg at det er offentlig konsum og direkte skatter som er de tiltakene med størst påvirkningskraft, så er det disse vi må jobbe videre med.

Det burde være mulig å kunne bruke disse mer aktivt enn hva som er tilfellet i dag gjennom endringer i det institusjonelle rammeverket som finanspolitikken opererer innenfor.

5.3 Resultater av virkningsberegningene i MODAG

Da det ikke lot seg gjøre å få gjennomført egne virkningsberegninger i MODAG modellen vil jeg her videre ta utgangspunkt i et notat av Bjørnerud og Hove (2008). De gir virkningsberegninger for 12 ulike endringer i modellens eksogene variabler. Blant disse "sjokkene" er redusert merverdiavgift og redusert arbeidsgiveravgift. Begge er

redusert med tilsvarende en prosent av BNP Fastlands-Norge i 2007²⁶ og det gir grunnlag for sammenligning av resultatene. I tillegg er det gjort tilsvarende økning i offentlige utgifter og reduksjon i direkte skatter som kan virke som et referansepunkt for effekten til våre alternative virkemidler i finanspolitikken. Alle beregninger gjort i deres artikkel er eksempler på ekspansiv finanspolitikk, men en kan med rimelige antagelser også bruke disse som et utgangspunkt for å vurdere effektene av en kontraktiv finanspolitikk.

Resultatene til Bjørnerud og Hove (2008) er basert på en modellteknisk forutsetning om konstant pengemarkedsrente og valutakurs. Et annet forhold som en og må huske på når en tolker utfallet av endringene er at *”ledighetsnivået i referanseforløpet vil imidlertid påvirke de relative effektene av henholdsvis ekspansive og kontraktive endringer i finanspolitikken”*²⁷. Det som gjør en slik analyse i MODAG modellen interessant er hvordan den, på grunn av sitt omfang, tydelig klarer å få frem hvordan ulike endringer i budsjettoverskuddet vil ramme forskjellige sektorer og deler av økonomien i varierende grad. Det åpner opp for at myndighetene, avhengige av sjokket som treffer økonomien, kan vurdere flere finanspolitiske virkemidler ut fra hva de ønsker å rette på.

I beregningene er det benyttet tall for norsk økonomi fra 2006. Merverdiavgiften utgjør vel 171 milliarder kroner, nesten åtte prosent av samlet BNP det året.

Arbeidsgiveravgiften var på vel 102 milliarder kroner, omtrent fem prosent av BNP.

Begge tallene er noe lavere enn hva som er gitt i tabell 1 i appendikset, men ikke av noen større betydning for resultatet da BNP også har vokst i samme tidsrom.

I beregningene som ble gjort for merverdiavgiften og effekten av en reduksjon i den, ble det gjort på en slik måte at reduksjonen i avgiften omfattet alle varer og investeringsaktiviteter som berørte statens inntekter i 2007 tilsvarende en prosent av BNP for Fastlands-Norge. Resultatet er at merverdiavgiften reduseres med 9,1 prosent.

²⁶ En prosent av BNP for Fastlands-Norge i 2007 utgjør omtrent 15,6 milliarder kroner, hentet fra Bjørnerud, S. og S.I. Hove (2008), side 18

²⁷ Bjørnerud, S. og S.I. Hove (2008), side 3

Tabell 1: Under følger en oversikt over noen av de sentrale effektene fra virkningsberegning. For en mer fullstendig oversikt over første års effekter viser jeg til tabell 3 i appendikset.

	Forbruk	Dir. skatter	Merverdiavg.	Arb.giveravg.
Modellbestemte effekter				
Sysselsetting (1000 personer)	30,0	2,1	-1,4	5,7
BNP (Mrd. Kroner)	17,2	2,3	-1,3	1,1
Disponibel realinntekt, hush. (Mrd. Kroner)	11,8	12,2	11,0	5,6
Privat konsum (Mrd. Kroner)	6,0	3,8	-2,5	0,7
Lønnskostnader (Mrd. Kroner)	23,0	-2,2	-0,9	-12,6
Bruttoinvesteringer i fast kapital (Mrd. Kroner)	0,9	0,2	-0,2	0,0

En reduksjon i merverdiavgiften har en direkte negativ effekt på konsumprisene. Som en følge av dette vil husholdningene få økt realdisponibel inntekt og det vil gi økt privat konsum, isolert sett. Derimot vil lavere konsumpriser også gi en lønnsreduksjon som virker dempende på den initiale effekten på disponibel realinntekt for husholdningene som følge av reduksjonene i merverdiavgiften. Det totale utslaget på etterspørselen i økonomien og BNP fra husholdningene blir derfor ganske beskjedne det første året. En annen virkning fra modellen er at redusert merverdiavgift gir en økning i realrenten på kort sikt og dette vil dempe effekten av økt disponibel realinntekt for husholdningene og det private konsumet. Samlet vil derfor privat konsum avta det første året som en følge av en reduksjon i merverdiavgiften. I lys av hva som ble forspeilet i avsnitt 5.2.1 virker ikke dette som en riktig tilpasning i økonomien. Årsaken til dette er at det i MODAG modellen er brukt adaptive prisvekst forventninger i likningen for realrenten. Dette vil i noen tilfeller ha uventede og ikke heldige virkninger på resultatene. Tabell 1 i notatet til Bjørnerud og Hove (2008) som er gjengitt i appendikset (som tabell 3) illustrer hvordan en reduksjon i merverdiavgiften slår ut uten realrenteeffekter på husholdningenes sparing. Over en lengre periode vil virkningen på realrenten imidlertid reverseres.

Den initiale reduksjonen på 9,1 prosent beholdes ved utregningen av resterende perioder og resultater. Dette gir grunnlag for å sammenligne langtidsvirkningen av slike tiltak på de ulike makroøkonomiske variablene.

Resultatene sier og at det forventes en økning i arbeidsledigheten. Større arbeidsledighet vil styrke arbeidsgiver i forhold til arbeidstaker og det gir rom for å presse ned lønningene. Siden ny arbeidskraft nå er mer tilgjengelig vil det legge mer press på arbeidstakere for å godta en lønnsreduksjon. Lavere reallønninger vil øke husholdningenes insentiver til å redusere konsumet og øke sparingen. Vi kan dermed forvente at en økning i ledigheten vil være med å dempe utslagene på innenlandsk etterspørsel. Lavere reallønninger vil også ha en positiv effekt på aktivitetsnivået, men denne virkningen kommer ikke fra husholdningene. En reduksjon i reallønninger vil gi konkurranseutsatt industri bedre forutsetninger ovenfor utlandske bedrifter på grunn av lavere kostnader og dermed økte markedsandeler. En større eksport fra industrien vil virke positiv inn på BNP.

Som vi skal se senere vil en reduksjon i merverdiavgiften ha en svakere innvirkning på aktivitetsnivået og total etterspørsel i økonomien, enn hva som er tilfellet ved en reduksjon i direkte skatter. Årsaken til dette skyldes at en reduksjon i merverdiavgiften også vil bety kostnadmessige fordeler for bedriftene som ikke fullt ut motsvares i en reduksjon i prisene til konsumentene.

Når det gjelder arbeidsgiveravgiften er skiftet gjennomført ved at satsen på arbeidsgiveravgiften til Folketrygden blir redusert slik at den direkte inntektseffekten for offentlig forvaltning i 2007 tilsvarer en prosent av BNP for Fastlands-Norge. Altså samme som for merverdiavgiften slik at en skal kunne sammenligne resultatene. Utslaget på arbeidsgiveravgiften vil utgjøre 15,3 prosent. Denne reduksjonen vil bli holdt konstant gjennom hele beregningsperioden.

Resultatene viser at en lavere sats på arbeidsgiveravgiften gir utslag i reduserte lønnskostnader for bedriftene. Dette innebærer at enkelte enhetskostnader i produksjonen går ned og bedriftene kan på bakgrunn av dette redusere prisene sine. For konkurranseutsatt sektor betyr det, som vi vet fra tidligere, at en reduksjon i priser gir økt

konkurransfordel og større markedsandeler. Vi får dermed økt eksport. Et generelt lavere kostnadsnivå vil også åpne for muligheten til å øke arbeidstakerne sine lønninger og dermed bidra til økt realdisponibel inntekt for husholdninger. Denne økningen forventes å øke samlet etterspørsel og aktivitetsnivå i økonomien. En reduksjon i arbeidsgiveravgiften vil berøre alle bedrifter i norsk økonomi, både skjermet sektor og konkurranseutsatt sektor. Dette er i kontrast til hva en ser som en følge av økt offentlig forbruk og delvis en generell skattelettelse. I disse tilfellene vil den økte etterspørselen i større grad rettes inn mot skjermet sektor.

Den relative kostnadsforskjellen på arbeidskraft som en innsatsfaktor i produksjonen kontra andre innsatsfaktorer styrkes også i favør av arbeidskraft. En kan dermed forvente en økning i sysselsettingen. Økt sysselsetting vet vi at på grunn av større konkurranse blant bedrifter om resterende ledig arbeidskraft, vil presse opp de nominelle lønningene og dermed ytterligere øke privat disponibel inntekt for husholdningene. I MODAG er lønnsdannelsen modellert under en eksplisitt antagelse ” om at lønnskostnadsandelen på sikt skal være om lag konstant ved uendret stramhet i arbeidsmarkedet. ”²⁸

Ser vi nærmere på tallene så er det klart at de forskjellige virkemidlene har ulike virkninger og rammer forskjellige sektorer ulikt. Kostnadene for staten i disse beregningene er satt til en reduksjon i budsjettbalansen på omtrent 15,6 milliarder kroner og virkningenes effekt må sees i lys av dette. Hvis de aktuelle effektene ikke er så store som forventet kan det skyldes at sammenhenger i modellen og antagelser gjort der, ikke er i samsvar med hva en skulle forvente å se i virkeligheten. Eller det kan være andre årsaker. Det som også kunne vært interessant å vite er hvilke resultater vi hadde fått om vi gjorde større endringer, for eksempel en reduksjon tilsvarende 2 pst av BNP for Fastlands-Norge. Ville resultatene blitt endret i samme proporsjoner?

En reduksjon i merverdiavgiften vil det første året gi en nedgang i sysselsettingen på 1400 personer, mens et kutt i arbeidsgiveravgiften øker sysselsettingen med 5700 personer. Den siste effekten er positiv som ventet, men det var ikke opplagt på forhånd at

²⁸ Bjørnerud, S. og S.I. Hove (2008), side 27

et kutt i merverdiavgiften ville øke ledigheten. Dette resultatet er meget dagsaktuelt med tanke på diskusjonen som pågår i media og fagmiljøer om hvordan regjeringens kommende tiltakspakke bør utformes. Her er det flere økonomer som ønsker et kutt i merverdiavgiften som en del av løsningen.²⁹ I en situasjon som nå, hvor ledigheten i Norge øker hver måned, vil disse resultatene tatt i betraktning det å kutte i merverdiavgiften være feil løsning. Arbeidsgiveravgiften bør en derimot vurdere å ta med i tiltakspakken da denne har en betydelig innvirkning på sysselsettingen.

Utgangspunktet for oppgaven var blant annet om endringer i disse avgiftene ville ha nok påvirkningskraft på BNP, både direkte og indirekte via privat konsum, investeringer og andre områder av økonomien. Her viser resultatene at det ikke er nevneverdig utslag for noen av disse to virkemidlene på BNP. Redusert merverdiavgift fører til en svak nedgang i BNP på 1,3 milliarder, mens kutt i arbeidsgiveravgiften løfter BNP med 1,1 milliarder. Prosentvis utgjør dette omtrent +/- 0,1 prosent av BNP. Hvis økonomien rammes av en nedgang og det ligger an til en reduksjon i BNP som en ønsker å motvirke vil ikke disse tiltakene alene være nok, i hvert fall ikke i denne størrelsesordenen.

Et annet område hvor disse reduksjonene faktisk gir et større utslag, som også er aktuelt for oppgaven, er innvirkning på disponibel realinntekt for husholdningene. Et kutt i merverdiavgiften øker samlet disponibel realinntekt med 11 milliarder kroner, nesten doblet så mye som en reduksjon arbeidsgiveravgiften hvor utslaget er på 5,6 milliarder kroner. Selv om dette er store utslag så er det mer viktig for aktivitetsnivået i økonomien hva som skjer med privat konsum. Her finner vi at en reduksjon i merverdiavgiften slår ut i redusert privat konsum i en størrelsesorden på 2,5 milliarder kroner. Redusert arbeidsgiveravgift gir et lite positivt utslag i form av en økning på 0,7 milliarder kroner i privat konsum. Disse tallene tyder på at økningen i disponibel realinntekt for husholdningene i stor grad blir spart og ikke omsatt til økt konsum. I så måte er resultatene mer i tråd med en Ricardiansk ekvivalens teori, enn en enkel Keynes tankegang. Allikevel gir de samme resultatene også støtte til Keynes sine teorier hvis vi

²⁹ Se diskusjonen i avsnittet 3.3 over

ser på sammenhengen mellom konsum og BNP. De lave utslagene vi så på BNP kan dermed forklares ut fra at det ikke har skjedd en særlig endring i privat konsum som er en avgjørende faktor for multiplikatoreffektene i Keynes modeller.

For industrien og næringslivet er det mer aktuelt å se på virkningen på lønnskostnadene og bruttoinvesteringer i fast kapital. MODAG anslår at en reduksjon i arbeidsgiveravgiften vil gi en lettelse på 12,6 milliarder kroner i lønnskostnadene. Merverdiavgiftkuttet på sin side gir beskjedne -0,9 milliarder kroner i utslag på lønnskostnader. Bruttoinvesteringer i fast kapital blir nesten ikke berørt av de to virkemidlene, en reduksjon i merverdiavgiften slår ut i form av en nedgang på 0,2 milliarder kroner og arbeidsgiveravgiften gir faktisk ingen effekt på bruttoinvesteringer i følge MODAG.

Som nevnt tidligere har Bjørnerud og Hove (2008) også gjort en simulering hvor de har valgt å holde spareringen uendret. Dette gir først og fremst utslag på sysselsettingen som i begge tilfellene øker, med henholdsvis 5600 og 2100 personer mer enn opprinnelig. Konstant sparingsrate gir også et markant utslag på BNP hvor en reduksjon i merverdiavgiften nå øker BNP med 8,6 milliarder kroner, det er en differanse på 9,6 milliarder kroner. Redusert arbeidsgiveravgift øker i dette tilfellet BNP med 4,6 milliarder kroner, opp 3,6 milliarder kroner fra forrige resultat. Utslagene på disponibel realinntekt og lønnskostnader er ikke av samme omfang, men det vil også her være forskjeller hvis spareringen holdes uendret.

Hvordan er så disse resultatene om vi sammenligner de mot mer tradisjonelle virkemidler som offentlig kjøp av varer og tjenester og direkte skattelettelser? Kan de brukes som alternative virkemidler i det hele tatt?

En økning i offentlig forbruk³⁰ tilsvarende en prosent av BNP for Fastlands-Norge vil bety en økning på 15 milliarder kroner. Det første året gir det en økning i sysselsettingen

³⁰ "I virkningsberegningene er endringene i offentlig konsum innarbeidet ved at timeverkene i offentlig forvaltning, produktinnsats og produktkjøp til husholdningene er økt proporsjonalt slik at økningen i de tre komponentene samlet tilsvarer 1 pst. av BNP for Fastlands-Norge i 2007" Bjørnerud, S. og S.I. Hove (2008), side 8

på 30 000 personer og øker BNP med 17,2 milliarder kroner. Disponibel realinntekt for husholdningene går opp med 11,8 milliarder kroner og næringslivet kan vente seg en økning i lønnskostnadene på 23 milliarder kroner. Anslaget for privat konsum er en økning på 6,0 milliarder kroner.

Skal vi se disse tallene i lys av forskjellige teorier om konsumfunksjonen så er det i retning av Keynes disse peker. Vi finner en vesentlig større effekt på privat konsum ved bruk av offentlig utgifter, enn de to forrige skattereduksjonene, og sammen med dette finner vi også et langt større utslag på BNP.

Nivået på investeringer er fortsatt tilnærmet uberørt og effekten er på beskjedne 0,9 milliarder kroner. Det skal sies her at om en ønsker å utforme et tiltak som vil gi en betydelig virkning på bruttoinvesteringer i fast kapital, kan en endre på sammensetningen av offentlig forbruk. Det tilfellet jeg her ser på innebærer at økningen i offentlig forbruk er jevnt fordelt mellom offentlig sysselsetting, produktkjøp og produktinnsats. Det er derimot ikke noe større problem å la økningen i offentlig forbruk bare bestå av økte offentlig investeringer. Resultatet vil i så fall være en målrettet effekt på investeringene. En slik virkningsberegning er også gjort av Bjørnerud og Hove (2008), men det skal jeg ikke gå videre inn på her. For de som er interesserte er det god informasjon å hente i original notatet om dette.

En effekt som ikke er blitt nevnt tidligere er utslaget på importen. Ved økt offentlig forbruk vil importen gå opp 5 milliarder kroner, hvorav reduksjon i merverdiavgift og arbeidsgiveravgift kun gir -1,2 milliarder kroner og 0,0 kroner i utslag på importen. ”*Et sterkere utslag på import vil isolert sett bidra til å dempe de samlede effektene av endringen i finanspolitikken på innenlandsk produksjon, sysselsetting og inntekter.*”³¹

Her er det altså snakk om ganske betydelige forskjeller i virkningene på alle områder når vi sammenligner opp mot effektene fra kutt i merverdiavgiften eller arbeidsgiveravgiften.

³¹ Bjørnerud, S. og S.I. Hove (2008), side 4

Unntaket er virkningen på disponibel realinntekt som er tilnærmet lik for merverdiavgiften og offentlig forbruk.

Til slutt ser vi på effekten av lettelser i ”direkte skatter”³². ”Direkte skatter og trygdepremier utgjorde i 2004 vel 432 mrd. kroner eller vel 25 pst. av BNP. Utenom direkte skatt på oljevirkksomhet var nivået på direkte skatter og trygdepremier vel 300 mrd. kroner eller i overkant av 17 pst. målt som andel av BNP”³³ En reduksjon i ”direkte skatter” vil her bety en skattelettelse på 17,5 prosent. Økningen i sysselsettingen vil ligge på 2100 personer, mens BNP øker med 2,3 milliarder kroner. Dette er vesentlig lavere enn offentlig forbruk, men utslagene plasserer seg omtrent midt i mellom de to andre virkemidlene. Disponibel realinntekt for husholdningene øker til gjengjeld mest ved et slikt tiltak, og anslås til å øke med 12,2 milliarder kroner det første året. Nok en gang er det relativt stor forskjell mellom økningen i disponibel realinntekt og privat konsum. Privat konsum får en økning i dette tilfellet på 3,8 milliarder kroner. Det som er interessant å merke seg her er hvordan enkelte makroøkonomer, som ønsker seg et kutt i merverdiavgiften³⁴ fremfor en generell skattelettelse, begrunner det med at et kutt i merverdiavgiften ikke vil kunne ”spares” av husholdningen og dermed ha en større effekt på privat konsum. Disse tallene går i motsatt retning av et slikt utsagn.

Lønnskostnadene går ned med beskjedne 2,2 milliarder kroner og bruttoinvesteringer i fast kapital øker med 0,2 milliarder kroner. Importen øker som en følge av en lettelse i ”direkte skatter” med 1,7 milliarder kroner. For disse to siste finanspolitiske virkemidlene er det og gitt et resultat under antagelsen om uendret sparerate. Virkningene på de relevante variablene trekker i samme retning som under ett kutt i merverdiavgiften og arbeidsgiveravgiften³⁵.

³² ”Virkningsberegningene er gjennomført ved at gjennomsnittskattesatsen og marginalsattesatsen knyttet til fellesskatt er redusert slik at den direkte inntektseffekten for offentlig forvaltning i 2007 tilsvarer 1pst. av BNP for Fastlands-Norge” Bjørnerud, S. og S.I. Hove (2008), side 22

³³ Bjørnerud, S. og S.I. Hove (2008), side 22

³⁴ E24 (2008): ”Legg ned Norges Bank”

³⁵ For flere detaljer om dette vises det til Bjørnerud, S. og S.I. Hove (2008)

Til nå har jeg kun sett på virkningen på økonomien det første året for de ulike finanspolitiske virkemidlene. Beregningene som er gjort inneholder imidlertid også resultater for en lengre horisont, men siden jeg her har fokusert på muligheten for å benytte finanspolitikken mer aktivt som et førstelinjeforsvar mot konjunkturedringer vil jeg ikke gå nærmere inn på de langsiktige virkningene.

5.3.1 Kommentarer til resultatene over i lys av dagens økonomiske krise

Det virker ganske klart at en økning i offentlig forbruk vil være ønskelig å bruke som et hovedvirkemiddel i finanspolitikken. Dette gir størst utslag på flere viktige økonomiske variabler, men det må sees i lys av problemene som det skal motvirke.

Om vi bruker dagens situasjon som eksempel er bygg- og anleggsnæringen en av de som har størst behov for en tiltakspakke. Denne sektoren har blitt kraftigere rammet enn andre og det er en større økning i antall ansatt som mister jobben her. Gitt tallene over kan det virke som offentlig forbruk vil være det virkemidlet som treffer best, da økningen i sysselsettingen er langt større her enn under de tre andre alternativene. Det en skal passe på, er at økningen i offentlig forbruk innrettes slik at den økningen en forventer i sysselsettingen faktisk treffer bygg- og anleggsbransjen og ikke andre steder. Et mye omtalt forslag for å få til dette, er at regjeringen bevilger penger til oppussing av skoler, sykehus og andre offentlig bygninger, samt en oppgradering av veinettet og annen infrastruktur.

Selv om et slikt forslag blir sett på som utelukkende positivt av mange, skal en også huske på at det sjelden er bra på lang sikt ”å holde kunstig liv i en overdimensjonert bransje”³⁶. Nedgangstider med tilhørende oppsigelser kan ofte være bra for en økonomi, en sikrer da at arbeidskraften omstilles og at den blir anvendt der den kan utnyttes mest effektivt. Her kommer NHH-professor Kjell G. Salvanes med et relevant innspill når han sier ”Det er viktig at vi ikke lar folk beholde jobbene av frykt for økt ledighet. Da er det

36 E24 (2009): ”Dårlig tiltakspakke er godt rentenytt”

mye bedre å legge til rette for at aktiviteten holdes oppe i økonomien generelt, slik at folk får nye jobber.”³⁷

Når dette er sagt så er det også klart at økonomien har store problemer på grunn av sviktende konsum. Det er flere grunner til at konsum går ned, en årsak er vanskeligere tilgang på kreditt hos banker, men også det psykologiske aspektet ved at mange husholdninger velger å spare i nedgangstider for å sikre seg om de selv skulle bli hardere rammet. Ut fra drøftningen så langt er det to alternativer som her vil kunne fungere. Både en reduksjon i ”direkte skatter” og en økning i offentlig forbruk vil gi en betydelig virkning i form av økt privat konsum. Selv om det også her er økt offentlig forbruk som gir størst utslag på privat konsum, bør en vurdere om en heller skal benytte skattelettelse. Det vil over tid kunne være gunstigere å benytte seg av flere virkemidler. Om en bare bruker offentlig kjøp av varer og tjenester vil kunne øke offentlig sektor som andel av BNP til et nivå som kanskje er høyere enn hva vi ønsker.

Jeg har tidligere i oppgaven påpekt at sentralbanken over en lengre periode holdt renten meget lavt og at dette regnes av flere som hovedårsaken for den boligboblen vi nå ser i markedet. En interessant virkning i den forbindelse er hvordan redusert merverdiavgift gir en reduksjon i boliginvesteringer, se Bjørnerud, S. og S.I. Hove (2008). Reduksjonen i boliginvesteringene øker gradvis for hvert år til det er gått 5 år, da snur trenden. Hvis dette er å tolke som ”bolig kjøp” vil dette kunne være et argument mot å kutte renten for mye og heller bruke merverdiavgiften for å forhindre en tilsvarende boligboble som vi nå har opplevd.

³⁷ E24 (2009): ”Bra at folk får sparken”

6. Konklusjon

Virkningsberegningene har tydeliggjort hvordan de ulike virkemidlene får effekter for forskjellige deler av økonomien. Det er et argument for å kombinere flere former for virkemidler når en skal bruke finanspolitikken til motkonjunkturspolitikk. Nok en gang, et aktuelt poeng for norsk økonomi i dag og den avgjørelsen som regjeringen nylig stod ovenfor ved utformingen av den andre tiltakspakken. Det er ikke gitt at hver gang en økonomi er på vei inn i en nedgangsperiode, så er det de samme sektorene og delene av økonomien som blir påvirket. Det er derfor viktig at en tilpasser bruken av finanspolitikken for hver enkelt situasjon.

Regjeringen la i januar 2009 frem det de kalte en ny tiltakspakke for den norske økonomien. Det var ikke klart på forhånd hvilket omfang denne ville få, flere anslag lå i størrelsesorden 25-30 milliarder kroner.³⁸ Da regjeringen presenterte den for media og aktørene i markedet viste det seg at den samlede pakken var på 20 milliarder kroner. I all hovedsak var dette en tiltakspakke som fokuserte på offentlig forbruk og som var målrettet inn mot bygg- og anleggsbransjen. I så måte kan det virke som regjeringen har truffet samme konklusjon som resultatene her skulle tilsi. Hadde regjeringen valgt å bruke mer penger i denne omgangen, kunne de vurdert om de også skulle ha inkludert mer direkte skattelettelser eller en reduksjon i arbeidsgiveravgiften. I notatet til Bjørnerud og Hove (2008) utgjør to slike endringer til sammen 30 milliarder kroner. En av fordelene med å kombinere to virkemidler i tiltakspakken, er at det kan være enklere å reversere skatteendringer når økonomien fungerer som den skal. En reduksjon i arbeidsgiveravgiften vil også være gunstig for å bedre kostnadene til bedriftene i en nedgangsperiode.

Drøftningen tatt i betraktning så virker det som det er en økende støtte for mindre variasjon i renten blant profilerte makroøkonomer i dag, enn hva som har vært tilfellet tidligere, og et større fokus på finanspolitikken. Dette er en interessant utvikling som det

³⁸ E24 (2009): "Nordea mener krisen er overvurdert"

skal bli spennende å følge med på i tiden fremover. Har vi nå sett slutten på og kun bruke pengepolitikken som et førstelinjeforsvar mot konjunktursvingninger? Eller er dagens situasjon, med en regjering som meget aktivt har brukt finanspolitikken i utformingen av to store tiltakspakker for den norske økonomien, ett unntakstilfelle?

Hovedfokuset for oppgaven har vært på effekten av de ulike virkemidlene til finanspolitikken, men som en avslutning vil jeg igjen ta frem Wyplosz (2005) og diskusjonen i kapittel 4. Hvilke muligheter har vi for å endre på institusjoner i den norske økonomien, da spesielt med tanke på finanspolitikken? For å sitere Frisch (1951) ”.. *noen av vanskelighetene – og det noen av de største – kan overvinnes. Men hertil kreves fordomsfrihet og mot til å tenke saken konsekvent igjennom, selv om slutningene skulde vise sig å bli stikk motsatt av dem vi regner med i vår vanemessige innstilling. Og så trengs koldblodighet til å gjennomføre radikale reformer uten å skjelve på hånden.*”

Finanspolitikken i Norge brukes aktivt sammenlignet med flere andre vestlige land, men jeg mener det er rom for en mer ambisiøs aktiv diskresjonær politikk. Skal dette la seg gjennomføre vil det innebære og sette ut noen av politikernes oppgaver til andre.

Erfaringer fra lignende situasjoner med pengepolitikken i sin tid viste at dette ikke alltid er enkelt å få gjennomslag for. I så måte er det et godt poeng Frisch kom med da han sa at det trengs mot fra politikere til å tørre å gjøre de nødvendige grep.

Et første steg på veien kan være å erstatte handlingsregelen med en FPC, etter den formen som beskrevet i kapittel 4. En slik komité vil ha som sin hovedoppgave å bestemme hvor mye av avkastningen til SPU som skal brukes over statsbudsjettet årlig. Det langsiktige målet som den skal styre etter og vurderes opp mot, blir tilsvarende det som står skrevet for handlingsregelen i dag. Hvor det viktigste punktet er å sikre en langsiktig stabil utvikling i den norske økonomien. Samtidig med dette kan den i samarbeid med pengepolitikk også stille finansielle midler til disposisjon, på vegne av finanspolitikken, for å hjelpe til å stabilisere svingninger i økonomien.

Referanser

Barro, R.J. (1974): "Are Government Bonds Net Wealth?", *Journal of Political Economy* 82 (6): 1095–1117

Barro, R.J. (1997): *Macroeconomics*, MIT Press, 440-443

Bjørnerud, S. og S.I. Hove (2008): "Virkningsberegninger på MODAG", *Statistisk sentralbyrå* <http://www.ssb.no/forskning/modeller/modag/>

Boug P., m.fl. (2008): "MODAG - En makroøkonomisk modell for norsk økonomi", *Statistisk sentralbyrå*, http://www.ssb.no/forskning/modeller/modag/rev_sos/rev_2008/

Burda M. og C. Wyplosz (2001): *Macroeconomics*, Oxford University Press

Dagens Næringsliv (2008): "Nå kommer den neste krisen", http://www.dn.no/forsiden/borsMarked/article1512580.ece?jgo=c1_re_left_6, lastet ned 15/10-2008

Dagens Næringsliv (2008): "Vil ha skattekutt fremfor rentekutt", http://www.dn.no/forsiden/politikkSamfunn/article1519554.ece?jgo=c1_re_right_11, lastet ned 23/10-2008

DnB NOR (2008): "Førstelinjeforsvaret", https://www.dnbnor.no/markets/nyheter/081010_dn.html, lastet ned 15/10-2008

E24 (2009): "Bra at folk får sparken", <http://e24.no/makro-og-politikk/article2885004.ece>, lastet ned 24/1-2009

E24 (2009): "Dårlig tiltakspakke er godt rentenytt", <http://e24.no/kommentar/spaltister/chen/article2884555.ece>, lastet ned 24/1-2009

E24 (2008): "Legg ned Norges Bank", <http://e24.no/makro-og-politikk/article2791838.ece>, lastet ned 26/11-2008

E24 (2009): "Nordea mener krisen er overvurdert", <http://e24.no/makro-og-politikk/article2876724.ece>, lastet ned 20/1-2009

E24 (2008): "Rådes til kutt i skatten", <http://e24.no/naeringsliv/article2728273.ece#AF>, lastet ned 23/10-2008

Finansdepartementet (2008): "Bokførte skatte- og avgiftsinntekter 2008", http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Skatter_og_avgifter/Skatte--og-avgiftsinntekter-2007.html?id=449670

Finansdepartementet (2008): "Hva koster det?", NOU 2003, 06, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/dok/nouer/2003/NOU-2003-06/4.html?id=118627>

Finansdepartementet (2008): "Nye tiltak for å bedre bankenes likviditet og muligheter for finansiering", Pressmelding Nr.: 64/2008, <http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/presstesenter/pressemeldinger/2008/nye-tiltak.html?id=532110>, lastet ned 13/10-2008

Friedman, M. (1957): A Theory of the Consumption Function, *Princeton University Press*.

Friedman, M. (1968): "The role of monetary policy". *American Economic Review*, 68:1, 1–17

Frisch, Ragnar (1951): "Statens plikt til sirkulasjonsregulering", *Memorandum fra Universitets Socialøkonomisk Institutt*, Oslo

Hoen, K.E. (2008): "Handlingsregelen syv år etter", *NHO Perspektiv*, <http://www.nho.no/getfile.php/filer%20og%20vedlegg/handlingsregelen%20syv%20%E5r%20etter.pdf>, lastet ned 8/1-2009

Hicks, J.R. (1937): "Mr. Keynes and the 'Classics'", *Econometrica*. April 5:2, 147–59.

Keynes, J.M. (1936): The General Theory of Employment, Interest and Money, *New York and London: Harcourt, Brace and Co.*

Kydland, F. og E.C. Prescott (1977): "Rules Rather than Discretion: The Inconsistency of Optimal Plans," *The Journal of Political Economy*, Vol. 85, No. 3. 473-492

Kydland, F. og E.C. Prescott (1982): "Time to Build and Aggregate Fluctuations." *Econometrica*. November, 50:6, 1345–71.

Long, J.B. og C. Plosser. (1983): "Real Business Cycles." *Journal of Political Economy*. Februar, 91:1, 39–69

Lucas, R.E. Jr. (1976): "Econometric Policy Evaluation: A Critique." *Carnegie-Rochester Conference Series on Public Policy*, Nr 1, 19–46.

Mankiew, N.G. (2006): "The Macroeconomist as Scientist and Engineer", *Journal of Economic Perspectives*, Vol 20, No 4, 29–46

Modigliani, F. (1944): "Liquidity Preference and the Theory of Interest and Money", *Econometrica*, Januar, 12:1, 45–88

NHO Næringslivets Hovedorganisasjon (2008): "Handlingsregelen for bruk av oljepenger", <http://www.nho.no/oekonomisk-politikk-og-analyser/handlingsregelen-for-bruk-av-oljepenger-article18512-86.html>, lastet ned 6/1-2009

Nobelpriz.org (2008): "The Sveriges Riksbank Prize in Economic Sciences in Memory of Alfred Nobel 2006", http://nobelprize.org/nobel_prizes/economics/laureates/2006/adv.html

Norges Bank (2008): "Størrelse og avkastning", http://www.norges-bank.no/templates/article_41160.aspx, lastet ned 10/12-2008

Norges Bank Watch (2008): "An Independent Review of Monetary Policymaking in Norway", http://www.bi.no/Content/Article_59877.aspx

Pareto, Linjeforeningen for samfunnsøkonomi (2008): "Hovednotater_SOK3003.doc", <http://pareto.nu/fagutvalget/gfx/>, lastet ned 8/1-2009

Phillips, A. W. H. (1958): "The Relation between Unemployment and the Rate of Change of Money Wage Rates in the United Kingdom, 1861-1957." *Economica*, NS 25, no. 2, 283-99

Røisland, Øystein (2008): "Forelesningsnotat nr. 10", Econ 4325 Monetary Policy and Business Fluctuations ved Økonomisk Institutt, Universitet i Oslo.

<http://www.uio.no/studier/emner/sv/oekonomi/ECON4325/v08/beskjeder.xml>

Samuelson, P.A. (1988): "Keynesian Economics and Harvard: In the Beginning." *Challenge: The Magazine of Economic Affairs*, Juli/August, 31, 32–34.

Statistisk sentralbyrå (2008): "Nasjonalregnskap", <http://www.ssb.no/regnskap/>, lastet ned 12/10-2008

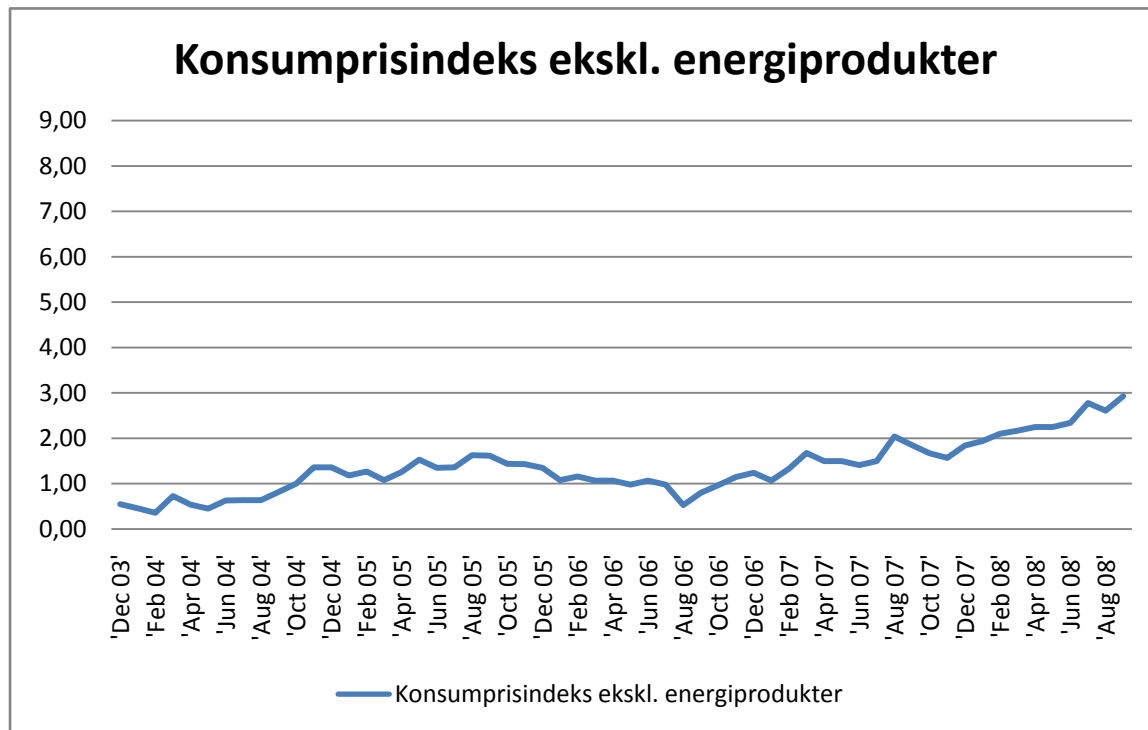
Stortinget (2008): "Innstilling fra finanskomiteen om retningslinjer for den økonomiske politikken", St.meld. nr. 29 (2000-2001), <http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2000-2001/inns-200001-229/?lvl=0>

The Online Library of Liberty (2008): "Essay on the funding system – David Ricardo, The Works of David Ricardo (McCulloch ed.)(1846)", http://oll.libertyfund.org/?option=com_staticxt&staticfile=show.php%3Ftitle=1395&chapter=83021&layout=html&Itemid=27, lastet ned 8/1-2009

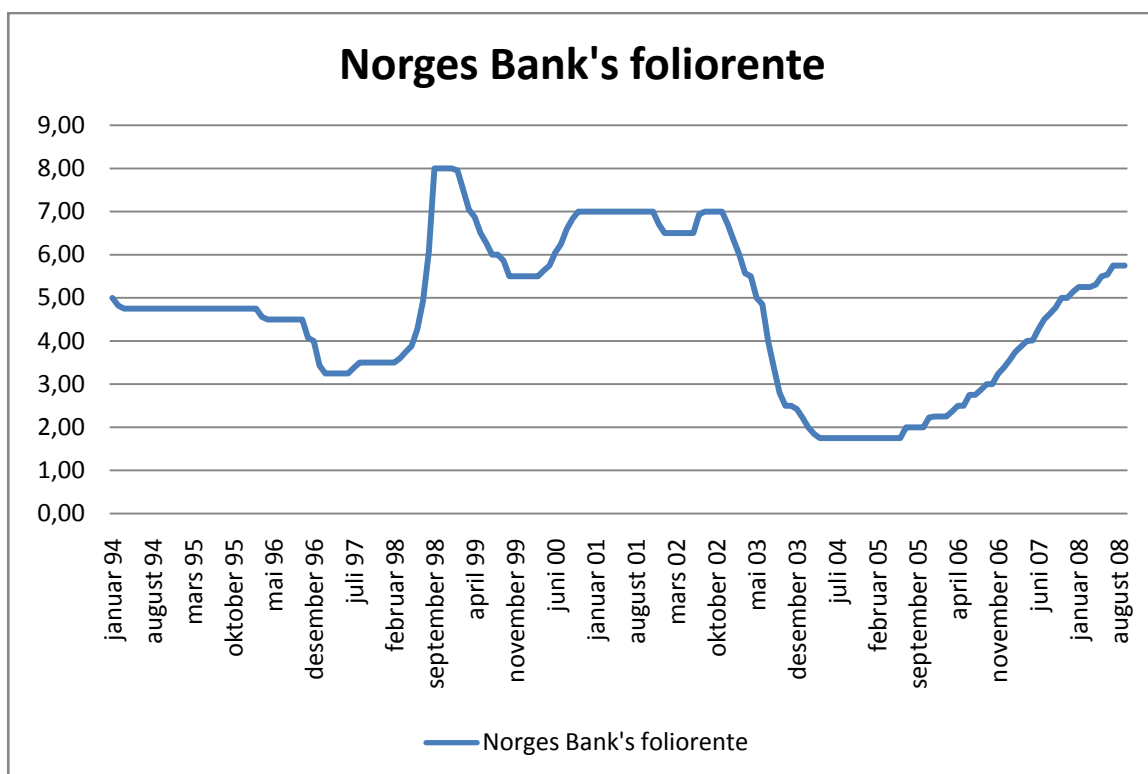
Wyplosz, C. (2005): "Fiscal policy: Institutions versus rules", *National Institute Economic Review*, No.19, 70-84

Appendix

Figur 4: Konsumprisindeks, desember 2003 – august 2008



Figur 5: Norges Bank's foliorente, januar 1994 – august 2008



Tabell 2: Bokførte skatte- og avgiftsinntekter fordelt etter kapittel og post. Anslag i saldert budsjett 2008. Mill. kroner³⁹

Kap.	Post	Betegnelse	Vedtatt budsjett 2007
5501		Skatter på formue og inntekt	170 500
5506	70	Avgift på arv og gaver	2 700
5507		Skatt og avgift på utvinning av petroleum	180 000
5508	70	Avgift på utslipp av CO ₂ i petroleumsvirksomheten på kontinentalsokkelen	3 300
5511	70	Toll	1 945
	71	Auksjonsinntekter fra tollkvoter	82
5521	70	Merverdiavgift	190 700
5526	70	Produktavgift på alkoholholdige drikkevarer	11 040
5531	70	Avgift på tobakkvarer	7 317
5536	71	Engangsavgift på motorvogner mv.	20 009
	72	Årsavgift	7 898
	73	Vektårsavgift	369
	75	Omregistreringsavgift	2 267
	76	Avgift på bensin	8 065
	77	Avgift på mineralolje til framdrift av motorvogn og fritidsbåt (dieselavgift)	7 465
5537	71	Avgift på båtmotorer	385
5541	70	Forbruksavgift på elektrisk kraft	6 187
5542	70	Avgift på mineralolje (grunnavgift fyringsolje)	1 224
	71	Avgift på smøreolje mv.	108
5543	70	CO ₂ -avgift	4 708
	71	Svovelavgift	155
5546	70	Avgift på sluttbehandling av avfall	787
5547	70	Avgift på trikloreten	2
	71	Avgift på tetrakloreten	3
5548		Miljøavgift på klimagasser	
	70	Hydrofluorkarboner (HFK) og perfluorkarboner (PFK)	261
5549	70	Avgift på utslipp av NO _x	871
5555	70	Avgift på sjokolade og sukkervarer	1 137
5556	70	Produktavgift på alkoholfrie drikkevarer mv.	1 109
5557	70	Avgift på sukker mv.	210
5559		Avgift på drikkevareemballasje	
	70	Grunnavgift på engangsemballasje	725
	71	Miljøavgift på kartong	319
	72	Miljøavgift på plast	99
	73	Miljøavgift på metall	94
	74	Miljøavgift på glass	52
5565	70	Dokumentavgift	5 817
5583	70	Avgifter i telesektoren	168
		Andre avgifter ¹	
		Sektoravgifter ²	1 294
5700	71	Trygdeavgift	78 200
	72	Arbeidsgiveravgift	116 100
		Sum skatter, avgifter og inntekter til folketrygden, statsbudsjettet	834 472

1) Dette beløpet omfatter avgifter som administreres av andre departementer enn Finansdepartementet, og hvor inntektene går inn i statskassen, bl.a. miljøavgifter i landbruket, totalisatoravgift, legemiddelomsetningsavgift, avgift på farmasøytiske spesialpreparater og driftsoverskudd i A/S Vinmonopolet m.m.

³⁹ http://www.regjeringen.no/nb/dep/fin/tema/Skatter_og_avgifter/Skatte--og-avgiftsinntekter-2007.html?id=449670

2) Fra 2007 er enkelte inntekter flyttet til nyopprettede sektoravgifter. Beløpet omfatter kontroll og tilsyn av akvakultur, kontrollavgift fiskeflåten, årsavgift havnesikkerhet, avgifter i matforvaltningen og kredittilsynet, bidrag fra tilsynsenhetene.

Tabell 3: Oversikt over impulser (førsteårsvirkninger) på BNP, sysselsetting og inntekter ved endringer i finanspolitikken tilsvarende en reduksjon i det offentlige budsjettoverskuddet på 1 pst. av Fastlands-BNP. Absolutte differanser fra referanseforløpet. Bjørnerud og Hove (2008)

	Forbruk	Investeringer	Dir. skatter	Merverdiavg.	Arb.giveravg.	Stonader
a. Modellbestemte effekter						
<i>1 000 personer</i>						
Sysselsetting (1 000 personer)	30,0	11,3	2,1	-1,4	5,7	1,3
Privat	2,7	11,3	2,1	-1,4	5,7	1,3
Offentlig	27,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Mrd. kroner (faste 2004-priser)</i>						
BNP	17,2	12,8	2,3	-1,3	1,1	2,4
Offentlig forvaltning	9,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Næringsvirksomhet	5,6	9,8	1,4	-1,1	1,0	1,3
Korreksjonssektorer (avgifter)	2,6	3,0	1,0	-0,2	0,1	1,1
Import	5,0	6,4	1,7	-1,2	0,0	1,7
Disponibel realinntekt, hush.	11,8	5,5	12,2	11,0	5,6	11,7
<i>Mrd. kroner</i>						
Lønnskostnader	23,0	8,9	-2,2	-0,9	-12,6	1,0
Næringsinntekter	-2,4	2,9	1,1	1,6	5,9	0,2
b. Uendret sparerate						
<i>1 000 personer</i>						
Sysselsetting (1 000 personer)	32,8	12,7	5,5	4,2	7,8	4,5
Privat	5,5	12,7	5,5	4,2	7,8	4,5
Offentlig	27,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Mrd. kroner (faste 2004-priser)</i>						
BNP	22,4	15,2	8,3	8,6	4,8	7,9
Offentlig forvaltning	9,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Næringsvirksomhet	8,5	11,1	4,6	4,3	3,1	4,4
Korreksjonssektorer (avgifter)	4,9	4,1	3,7	4,3	1,7	3,5
Import	8,9	8,2	6,1	6,2	2,8	5,9
Disponibel realinntekt, hush.	13,7	6,2	13,8	13,7	6,6	13,1
<i>Mrd. kroner</i>						
Lønnskostnader	25,4	9,9	0,3	3,2	-11,1	3,3
Næringsinntekter	-2,0	3,1	1,7	2,7	6,3	0,8